



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen

## Selvityshenkilön raportti

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:47

# Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen

Selvityshenkilön raportti

Leena Halila

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Valtiovarainministeriö

© 2021 tekijät ja valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-514-8

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehostaminen Selvityshenkilön raportti

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:47		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Tekijä/t	Leena Halila		
Kieli	suomi	Sivumäärä	139
Tiivistelmä	<p>Markkinaoikeuden asemaa julkisten hankintojen erityistuomioistuimena ei ole syytä muuttaa. Oikeudenkäynti markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa täyttää yleisesti oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä vaadittavat joutuisuusedellytykset.</p> <p>Oikeudenkäyntiä voidaan tehostaa, mutta sen on tapahduttava perus- ja ihmisoikeuksien rajoissa. Määräajan asettamista tuomioistuinten toiminnalle ei puolleta. Osa hankintavalituksista voitaisiin säätää kuitenkin markkinaoikeudessa kiireellisiksi sekä vahvistaa prosessin johdon ja sisäisen seurannan asemaa näiden tuomioistuinten toiminnassa.</p> <p>Hankintavalituksia koskevan erityissääntelyn lisäämisen mahdollisuutta tulisi harkita oikeudenkäynnin ulkoisen kuvan ja sisäisen kulun selkeyttämiseksi. Uusien valitusperusteiden esittämismahdollisuutta ja kuulemisvaatimuksen toteuttamista voitaisiin selkeyttää sekä selvittää mahdollisuutta ottaa käyttöön sähköinen oikeudenkäyntimenettely kuulemisvaatimuksen toteuttamisen yhteydessä.</p> <p>Oikeudenkäyntimaksun korotuksen merkityksestä oikeudenkäynnin tehostamisessa tulisi käynnistää selvityshanke. Esittelijä- ja asiantuntijajärjestelmän kehittämismahdollisuuksia voitaisiin samoin harkita. Markkinaoikeuden lainkäyttötehtävien luonteen muuttuminen olisi syytä ottaa huomioon markkinaoikeuden resursseissa. Hankintaohjauksen käyttöä hankintamenettelyn selvien virheiden korjaamisessa tulisi pyrkiä lisäämään.</p>		
Asiasanat	hallintopolitiikka, julkiset hankinnat, hankintamenettely, markkinaoikeus, valitusoikeus		
ISBN PDF	978-952-367-514-8	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/28554/2020	Hankenumero	VM086:00/2019
Julkaisun osoite	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8</a>		

## Effektivisering av rättegångar som gäller offentlig upphandling Utredarens rapport

Finansministeriets publikationer 2021:47		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Författare	Leena Halila		
Språk	finska	Sidantal	139
Referat	<p>Det finns ingen anledning att ändra marknadsdomstolens ställning som en specialdomstol för ärenden som gäller offentlig upphandling. Rättegångar i marknadsdomstolen och i högsta förvaltningsdomstolen uppfyller allmänt taget de krav på snabbhet som ställs på en rättvis rättegång.</p> <p>Rättegångarna kan effektiviseras, men detta måste ske med hänsyn till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En tidsfrist för domstolarnas verksamhet förordas inte. Det är emellertid möjligt att föreskriva att marknadsdomstolen ska behandla vissa upphandlingsbesvär skyndsamt och att stärka processledningens och den interna uppföljningens roll i domstolarnas verksamhet.</p> <p>Möjligheten att införa särskilda bestämmelser om upphandlingsbesvär bör övervägas i syfte att förtydliga den externa bilden av rättegångar och bringa klarhet i den interna processen. Såväl möjligheten att lägga fram nya besvärsgrunder som uppfyllandet av kravet på hörande kan förtydligas. Det gäller också att utreda möjligheten att införa ett elektroniskt rättegångsförfarande i samband med att kravet på hörande uppfylls.</p> <p>Det bör inledas ett utredningsprojekt för att utforska vilken betydelse en höjning av rättegångsavgiften har med tanke på effektiviseringen av rättegångar. Möjligheterna att utveckla systemet med föredragande och sakkunniga kan också övervägas. Ändringar i naturen av marknadsdomstolens rättskipningsuppgifter bör beaktas i marknadsdomstolens resurser. Målet ska vara att öka användningen av upphandlingsrättelse när det gäller att rätta uppenbara fel i upphandlingsförfarandet.</p>		
Nyckelord	förvaltningspolitik, offentlig upphandling, upphandlingsförfarande, marknadsdomstolen, besvärsrätt		
ISBN PDF	978-952-367-514-8	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenr.	VN/28554/2020	Projektnr.	VM086:00/2019
URN-adress	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8</a>		

## Improving the Efficiency of Judicial Proceedings concerning Public Procurement

### Rapporteur's report

<b>Publications of the Ministry of Finance 2021:47</b>		<b>Subject</b>	Governance Policy
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance		
<b>Author(s)</b>	Leena Halila		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	139
<b>Abstract</b>	<p>There is no reason to change the status of the Market Court as a special court for public procurement. Judicial proceedings in the Market Court and the Supreme Administrative Court generally meet the conditions for expeditiousness required of a fair trial.</p> <p>The efficiency of judicial proceedings can be improved, but it must take place within the limits of fundamental and human rights. The setting of a time limit for the proceedings of the Courts is not recommended. However, some procurement appeals could be provided by law as matters of urgency in the Market Court, and the role of the management of the proceedings and internal monitoring in the activities of these Courts could be strengthened.</p> <p>The possibility of increasing special regulation concerning procurement appeals should be considered in order to clarify the external image and internal course of the proceedings. The possibility of submitting new grounds of appeal and the fulfilment of the hearing obligation could be clarified, and the possibility of introducing an electronic judicial procedure in connection with the fulfilment of the hearing obligation could be explored.</p> <p>A project should be launched to investigate the significance of raising the court fee in improving the efficiency of the proceedings. Possibilities for developing the system of referendaries and experts could also be considered. The change in the nature of the judicial duties of the Market Court should be taken into account in the resources of the Market Court. Efforts should be made to increase the use of administrative review of procurement to correct clear errors in the procurement procedure.</p>		
<b>Keywords</b>	governance policy, public procurement, procurement procedure, Market Court, right of appeal		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-514-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference no.</b>	VN/28554/2020	<b>Project no.</b>	VM086:00/2019
<b>URN address</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-514-8</a>		

# Sisältö

<b>Tiivistelmä .....</b>	<b>8</b>
<b>1 Johdanto .....</b>	<b>9</b>
1.1 Selvitystehtävän tausta ja sisältö .....	9
1.2 Tehtävänannon arviointi ja tarkempi kysymyksenasettelu .....	11
1.3 Tehtävänannon rajaukset ja selvitystehtävän suorittaminen .....	16
1.3.1 Rajaukset .....	16
1.3.2 Selvitystehtävän suorittaminen .....	21
<b>2 Oikeudenkäynnin joutuisuus .....</b>	<b>26</b>
2.1 Oikeudenkäynnin joutuisuus ihmis- ja perusoikeutena .....	26
2.2 Oikeudenkäynnin joutuisuus julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä .....	30
2.2.1 Lähtökohdaksi .....	30
2.2.2 Miten joutuisuusvaatimus on otettu huomioon yksittäisissä lainsäädäntöhankkeissa .....	31
2.2.3 Tapahtuuko oikeudenkäynti markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kohtuullisen ajan kuluessa .....	41
2.2.4 Yhteenveto .....	47
<b>3 Voidaanko julkisten hankintojen oikeudenkäyntiä tehostaa vielä nykyisestä markkinaoikeudessa .....</b>	<b>49</b>
3.1 Miksi hankintaprosessi ei ole vieläkään sillä tavoin tehokasta kuin eri yhteyksissä on edellytetty .....	49
3.2 Edellytyksenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset .....	51
3.3 Onko markkinaoikeus oikea paikka hankinta-asioita koskevien oikeusriitojen ratkaisemiseen .....	55
3.4 Hankintojen valvonta .....	60
3.5 Tuomioistuimeen pääsyn tehokkuus .....	62
3.5.1 Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset .....	62
3.5.2 Valitusoikeus .....	64
3.5.3 Valitusaika .....	67
3.5.4 Oikeudenkäyntimaksun määrä .....	69
3.6 Onko markkinaoikeusprosessin sisäisessä kulussa tehostamisen varaa .....	72

3.6.1	Markkinaoikeusprosessin luonne .....	72
3.6.2	Määräajan asettaminen markkinaoikeusprosessin kestolle.....	78
3.6.3	Valitusasian käsitteleminen kiireellisenä .....	84
3.6.4	Arvio käsittelyajasta.....	88
3.7	Muutoksenhaku: valittajan vaatimukset ja vaatimusten muuttaminen.....	89
3.8	Asian käsittely ja selvittäminen.....	95
3.9	Asianosaisen kuuleminen.....	100
3.10	Sivutoimisten asiantuntijoiden käyttö ja tuomareiden erikoistuminen.....	109
3.11	Esittelijäjärjestelmän osittainen käyttöönotto.....	111
3.12	Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen.....	113
3.13	Lisäresurssien myöntäminen.....	118
<b>4</b>	<b>Onko korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmässä tehostamisen varaa .....</b>	<b>120</b>
4.1	Lähtökohdaksi .....	120
4.2	Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän kehittäminen .....	121
4.3	Valituslupaperusteet.....	122
4.4	Valituslupaa koskeva päätöksentekomenettely.....	124
	<b>Lähteet.....</b>	<b>127</b>
	<b>Liite 1. Selvityshenkilön tehtävää koskeva asettamispäätös .....</b>	<b>135</b>
	<b>Liite 2. Hankinta-asioiden prosessikaavio KHO:ssa.....</b>	<b>139</b>



## Tiivistelmä

Markkinaoikeuden asemaa julkisten hankintojen erityistuomioistuimena ei ole syytä muuttaa. Oikeudenkäynti markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa täyttää yleisesti oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä vaadittavat joutuisuusedellytykset. Oikeudenkäyntiä voidaan tehostaa, mutta sen on tapahduttava perus- ja ihmis-oikeuksien rajoissa. Määräajan asettamista tuomioistuinten toiminnalle ei puolleta. Osa hankintavalituksista voitaisiin säätää kuitenkin markkinaoikeudessa kiireellisiksi sekä vahvistaa prosessinjohton ja sisäisen seurannan asemaa näiden tuomioistuinten toiminnassa. Hankintavalituksia koskevan erityissääntelyn lisäämisen mahdollisuutta tulisi harkita oikeudenkäynnin ulkoisen kuvan ja sisäisen kulun selkeyttämiseksi. Uusien valitusperusteiden esittämismahdollisuutta ja kuulemisvaatimuksen toteuttamista voitaisiin selkeyttää sekä selvittää mahdollisuutta ottaa käyttöön sähköinen oikeudenkäyntimenettely kuulemisvaatimuksen toteuttamisen yhteydessä. Oikeudenkäyntimaksun korotuksen merkityksestä oikeudenkäynnin tehostamisessa tulisi käynnistää selvityshanke. Esittelijä- ja asiantuntijajärjestelmän kehittämismahdollisuuksia voitaisiin samoin harkita. Markkinaoikeuden lainkäyttötehtävien luonteen muuttuminen olisi syytä ottaa huomioon markkinaoikeuden resursseissa. Hankintaoikeuden käyttöä hankintamenettelyn selvien virheiden korjaamisessa tulisi pyrkiä lisäämään.

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvitystehtävän tausta ja sisältö

Valtiovarainministeriö on 5.2.2021 tekemällään päätöksellä asettanut selvityshenkilön selvittämään julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkiä käsittelyaikoja. Selvityshenkilöksi on kutsuttu professori emerita Leena Halila ajalle 9.2.–30.6.2021. Valtiovarainministeriö on 15.6.2021 tekemällään päätöksellä pidentänyt selvitystehtävälle asetettua määräaikaa 31.7.2021 asti.

Asettamispäätös kuuluu seuraavasti:

”Valtiovarainministeriö asetti 5.9.2019 yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman, Hankinta-Suomen. Toimenpideohjelman ensimmäisenä toimenpiteenä oli valmistella ensimmäinen yhteinen kansallinen julkisten hankintojen strategia. Se lanseerattiin 9.9.2020 Kuntamarkkinoilla.

Strategian valmisteluprosessin aikana useissa keskusteluissa nousivat esiin julkisia hankintoja koskevat valitusprosessit ja niiden pitkä kesto hankinta-asioita käsittelevässä erityistuomioistuimessa, markkinaoikeudessa, sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä on koettu ongelmaksi, joka aiheuttaa tehottomuutta julkisissa hankintaprosesseissa, hankintasopimusten toteuttamisessa ja julkisten palveluiden järjestämisessä niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin näkökulmasta. Kansallisen julkisten hankintojen strategian ensivaiheen toimeenpanon kuvauksessa on toimenpiteeksi tunnistettu tarve tehdä selvitys julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkistä käsittelyajoista.

Selvityksen kohteena ovat julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkät käsittelyajat. Julkisia hankintoja koskevat valitukset käsittelee markkinaoikeus erityistuomioistuinena. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Selvityksen tavoitteena on selvittää valitusprosessien keston kokonaissyitä ja saada ehdotuksia siihen, miten julkisia hankintoja koskevia valitusprosesseja tai niiden käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää niin markkinaoikeudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessakin. Selvitys kohdistuu erityisesti siihen, onko valitusten käsittelyä mahdollista tehostaa esimerkiksi säätämällä julkisia hankintoja koskevalle asiaryhmälle määräaikoja tai käsittelyn kiireellisyysvaatimuksia. Tällaista selvitystä ei Suomessa ole aiemmin tehty.

Selvityshenkilön tehtävänä on selvittää julkisia hankintoja koskevan valitusjärjestelmän rakenteeseen liittyvät mahdolliset ongelmakohdat, valitusprosessin sisäinen kulku tuomioistuimissa sekä suorittaa vertailua muihin asiaryhmiin ja prosessilajeihin. Selvitettäviä kysymyksiä ovat ainakin:

- Muodostavatko jotkin perustuslakiin tai perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvät tekijät esteen määräaika säännöksen tai kiireellisyysvaatimuksen asettamiselle hankinta-asioille tai joihinkin oikeusturvan kannalta keskeisimpiin osa-alueisiin?
- Miten Euroopan unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa asian arvioimiseen?
- Miten yleishallintoprosessuaaliset kuulemis- ja selvittämissäännöt rajaavat tapoja prosessin nopeuttamiselle?
- Mitkä edellä mainituista mahdollisista rajoituksista kohdistuvat juuri tuomioistuintoimintaan, erotuksena esimerkiksi muissa jäsenmaissa, kuten Tanskassa tai Virossa, käytössä olevista muutoksenhakulautakunnista, joihin ei täysimääräisesti sovelleta tuomioistuintoimintaa ohjaavia sääntöjä? Vai onko näissä tosiasiallisia eroja?

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista pohtinut työryhmä (ns. JUHO-työryhmä) totesi periaatemietinnössään vuonna 2010 mm. seuraavaa: *"Työryhmässä on tuotu esille eräitä käsittelyn tehostamisvaihtoehtoja, joilla markkinaoikeuden käsittelyä lyhennettäisiin ajallisesti. Nämä vaihtoehdot ovat olleet markkinaoikeuden lausuntomenettelyn rajoittaminen sekä käsittelyajan asettaminen markkinaoikeuden käsittelylle. Työryhmä toteaa, että tämän tyyppiset rajoitukset ovat hyvin ongelmallisia perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta sekä suhteessa perustuslaissa muutoin taattuun tuomioistuinten riippumattomuuteen. Lausuntomenettelyn rajoittaminen esimerkiksi säätämällä siitä, kuinka monta kertaa markkinaoikeus voisi pyytää lausuntoja tai vastineita, merkitsisi puuttumista tuomioistuimen ratkaisutoimintaan ja hallintolainkäyttölain 33 §:ssä tarkoitettuun selvittämisvelvollisuuteen. Samalla tavoin vaikuttaisi myös se, että tuomioistuimelle säädettäisiin ratkaisuaika."*

Tätä taustaa vasten peilaten selvityshenkilön tulee selvittää asiaa mm. seuraavien kysymysten kautta:

- Mitkä mahdollisuudet markkinaoikeudella on johtaa julkisten hankintojen asiaryhmään kuuluvan asian käsittelyprosessia ja mahdollisesti rajata sitä? Miten uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on vaikuttanut näihin mahdollisuuksiin?

- Mitkä tekijät ovat mahdollistaneet määräaikoja koskevien erityissääntösten säätämisen tietyissä markkinoiden toimintaa koskevien lakien muutoksenhakusäännöissä?
- Miten hankinta-asiat eroavat markkinaoikeuden muista asiaryhmistä esimerkiksi prosessisääntöjensä ja prosessin etenemisen, määränsä, keskimääräisen käsittelyaikansa ja yhteiskunnallisen merkittävyytensä osalta (esim. potilasturvallisuus, subjektiivisiin oikeuksiin perustuvat palvelut, kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus, suuri euromääräinen arvo)? Onko näistä syistä tiettyihin tärkeimpiin hankinta-asioihin syytä ulottaa kiireellisyysvaatimus tai määräaikavaatimus?
- Ovatko markkinaoikeuden resurssit kunnossa ja pitäisikö hankinta-asioissa ko. tuomioistuimeen luoda erillinen osasto?"

## 1.2 Tehtävänannon arviointi ja tarkempi kysymyksenasettelu

Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton käynnistämän Hankinta–Suomi-hankkeen yhteydessä on kiinnitetty huomiota julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien pitkään keston markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kannanotolla on selkeä yhteys julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehityskaareen, jossa hankintavalitusten viipyminen on ollut toistuvasti esillä, ja jossa on eri vaiheissa tehty lainsäädäntömuutoksia hankintamenettely- ja muutoksenhakuvaiheen joutuisuuden edistämiseksi. Julkisiin hankintoihin liitetyn tehokkuusvaatimuksen tausta on osaltaan EU-sääntelyssä – erityisesti *oikeussuojadirektiivissä* (neuvoston direktiivin 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY), jonka keskeisenä tavoitteena on ollut oikeussuojakeinojen tehostaminen ennen kuin hankintaa koskeva sopimus tehdään.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 16. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös julkisia tavarahankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annettuun neuvoston direktiiviin 89/665/ETY (*valvontadirektiivi*), jossa jo alun perin alleviivattiin muutoksenhakukeinojen tehokkuuden ja nopeuden merkitystä. Ks. SOU 2015:12 s. 45, HE 108/2016 vp s. 70 ja komission kertomus 2017 s. 1–2.

Tuomioistuinkäsittelyn tehostamistarve nousi erityisesti esille 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistustyön yhteydessä. Valmistelusta vastaava työryhmä (Juho-työryhmä) esitti tuolloin, että markkinaoikeuden käsittelyaika saisi ihanneoloissa olla noin 3–6 kuukautta.<sup>2</sup> Esitettyyn tavoiteaikaan ei ole yleisesti ottaen päästy. Tämän vuoksi hankinta-asioiden tuomioistuinkäsittelyn keston on kiinnitetty huomiota esimerkiksi myös nykyisen hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016, jäljempänä hankintalaki) valmistelun yhteydessä.<sup>3</sup>

Vuosien 2015–2019 tilastoja tarkasteltaessa voidaan havaita, että vaikka julkisia hankintoja koskevien valitusten määrät ovat olleet laskusuunnassa (esimerkiksi vuonna 2015 valituksia saapui markkinaoikeuteen 524, kun vuonna 2019 niiden määrä oli 308), markkinaoikeuden käsittelyajat eivät ole lyhentyneet samassa suhteessa (hankintavalitusten käsittelyaika oli vuonna 2015 keskimäärin 5,7 kuukautta, kun taas vuonna 2019 käsittelyaika oli keskimäärin 7,6 kuukautta). Markkinaoikeuden tilastojen mukaan hankintavalitusten keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2020 ollut 6,6 kuukautta. Tällä hetkellä hankintavalitusten keskimääräinen käsittelyaika on markkinaoikeudessa noin seitsemän kuukautta.<sup>4</sup> Juho-työryhmän mainitsemaan ihannetilanteeseen on vielä matkaa. Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta vuonna 2015 julkaistussa selvityksessä (Jukka-Pekka Salmela) on lisäksi todettu, että julkisia hankintoja koskevien valitusten käsittely ensimmäisessä asteessa vie EU-maista Suomessa eniten aikaa.<sup>5</sup>

Hankintavalitusten tehostamistarve kytkeytyy keskeisesti hankintapäätösten täytäntöönpanoon. Hankintalain 150 §:n 1 momentin mukaan hankinnassa, jossa on noudatettava odotusaikaa tai 131 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräaikaa, hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta, jos asia on saatettu valituksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Siten esimerkiksi EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ei voida ryhtyä täytäntöönpanoon niin kauan kuin valitus on vireillä markkinaoikeudessa. Täytäntöönpano voidaan kuitenkin sallia hankintalain 151 §:n nojalla tai asiassa voidaan ryhtyä väliaikaisiin järjestelyihin hankintalain 153 §:ssä säädetyissä rajoissa. Kummankin käytössä on kuitenkin omat kynnyksensä. Samalla, kun muutoksenhaun asemaa on vahvistettu oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä mahdollistamalla virheiden korjaaminen ns. reaalielinojen avulla (hankintalain 154 § 1 mom. 1–3

<sup>2</sup> Ks. Juho-työryhmän periaatemietintö OM 2008:6 s. 107 ja 144 sekä työryhmän loppumietintö OM 6/2010 s. 24.

<sup>3</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 27, 42, 48–49 ja 287–288.

<sup>4</sup> Tieto esitetty markkinaoikeustuomioistuimen edustajien kuulemistilaisuudessa 16.4.2021.

<sup>5</sup> Ks. Salmela 2015 s. 9 ja 13–24. Tilanne ole olennaisesti muuttunut, niin kuin selvitystehtävää koskevasta toimeksiannosta käy ilmi.

kohdat), muutoksenhaun kestoon on ryhdytty kiinnittämään kasvavassa määrin huomiota etenkin markkinaoikeuden osalta.<sup>6</sup>

Esimerkiksi Juho-työryhmän mietinnössä tuotiin aikoinaan esille sellaisia konkreettisia seikkoja, joita markkinaoikeusprosessin tehostamisesta seuraa hankintajärjestelmän toimivuuden kannalta. Mietinnön mukaan ratkaisutoiminnan nopeutuminen muun muassa parantaisi kilpailun toimivuutta ja julkisten varojen tehokasta käyttöä. Työryhmä katsoi, että käsittelyaikojen lyhentäminen vaikuttaisi olennaisesti myös siihen, millä tavalla kustannusrasituksen kohteeksi erityisesti hankintayksikkö joutuu asian käsittelyn vaatimien väliaikaisjärjestelyjen vuoksi tai joutuessaan mahdollisesti kilpailuttamaan hankinnan uudestaan. Mietinnön mukaan käsittelyn nopeuttaminen vähentäisi lisäksi tarjoajien taloudellista rasitusta, kun lopputulos hankintamenettelystä selviäisi nykyistä nopeammin.<sup>7</sup>

Juho-työryhmän esille tuomat näkökohdat ovat ajankohtaisia voimassa olevan hankintalain aikana. Hankintalain esitoissa on tuotu esille, että hankintavalitusten viipyminen vaikuttaa hankintayksiköiden viranomais- ja muiden tehtävien hoitamiseen samoin kuin hankintamenettelyyn osallistuvien yritysten oikeudelliseen ja taloudelliseen asemaan.<sup>8</sup> Hankintajärjestelmän tehokkuus liitetään laajalti myös elinkeinon ja ammatin harjoittamisen oikeuteen (PL 18 § 1 mom.), julkisen vallan velvoitteeseen turvata työllisyyttä (PL 18 § 2 mom.) samoin kuin jokaisen oikeuteen sosiaali- ja terveystalouteen sekä asuntoon (PL 19 § 3 ja 4 mom.).<sup>9</sup> Vaikka hankintavalitukset kohdistuvat vain pieneen osaan julkisten hankintojen alalla vuosittain tehdyistä päätöksistä, hankintoja koskevien oikeudenkäyntien vaikutukset ulottuvat monipuolisemmin yhteiskuntaan ja esimerkiksi yksityisten asemaan julkisten palveluiden käyttäjinä ja hallinnon asiakkaina kuin määrällisesti voisi ajatella.<sup>10</sup> Tehokkuudella on siten huomattavaa merkitystä yhteiskunnan ja elinkeinoelämän ja yleensäkin taloudellisen toimivuuden kannalta, jolloin se voidaan kytkeä yleisen edun vaatimukseen.<sup>11</sup> Tämä muodostaa tärkeän lähtökohdan tehostamistoimista puhuttaessa.

<sup>6</sup> Ks. esim. myös asia C-620/17, *Hochtief Solutions*, ECLI:EU: C:2019: 630, kohdat 50–51.

<sup>7</sup> Ks. OM 2008:6 s. 145.

<sup>8</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 27. Ks. hankintavalitusten viipymiseen liittyvien kysymysten tarkastelusta Ruotsissa SOU 2013:12 s. 341–347.

<sup>9</sup> Näin HE 108/2016 vp s. 286 ja PeVL 49/2016 vp s. 3. Ks. myös HE 190/2009 vp s. 90.

<sup>10</sup> Ks. KHO 1/2009 s. 32–33. Ks. myös HE 190/2009 vp s. 34 ja 93 sekä HE 108/2016 vp s. 288.

<sup>11</sup> Ks. yleisen edun toteuttamisesta Mäenpää 2018 s. 106–107. Mäenpää on todennut, että yleisen edun toteuttaminen on julkishallinnon toiminnan yleinen päämäärä. Yleisen edun sisältöä on Mäenpään mukaan mahdotonta määritellä täsmällisesti, mutta sitä

Hallintotuomioistuimissa käytävissä oikeudenkäynneissä on kysymys hallintopäätöksen lainmukaisuuden riittävyydestä, ytimeltään julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevasta oikeusriidasta. Hallintolainkäytön perustavanlaatuisen tarkastelukulma on yksityisen oikeusturva oikeudenkäynnissä. Tämän on katsottu tasapainottavan periaatteellista epätasa-arvoa oikeudenkäynnin osapuolten, yksityisen ja julkista valtaa edustavan viranomaisen, välillä. Yksityisen oikeusturvan keskeinen ilmaus on vaatimus oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuudesta säädetään perustuslain (PL) 21 §:ssä sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Oikeudenmukainen oikeudenkäynti on jokaiselle kuuluva oikeus, ja hallinnollisissa oikeusriidoissa tällainen oikeusturvaodotus on keskeisimmin yksityisellä, jonka nimissä oikeudenkäyntiä käydään. Moniasianomaisissa asioissa oikeusturvaedellytys ulottuu laajempaan joukkoon asianosaisia.<sup>12</sup> Se, että muutoksenhaun kohteena olevalla hallintopäätöksellä voi olla vaikutusta myös laajemmin yhteiskuntaan kuten yksityisten välisiin suhteisiin, kuuluu lisäksi keskeisiin hallintolainkäytön ominaispiirteisiin.<sup>13</sup>

Sekä perus- että ihmisoikeustasolla lähdetään siitä, että ollakseen oikeudenmukaista oikeudenkäynnin on tapahduttava kohtuullisen ajan kuluessa. Oikeudenkäynniltä edellytetään toisin sanoen kohtuullista kestoa, jotta se voi olla yksityisen osapuolen kannalta oikeudenmukaista. Oikeudenkäynnin tehokkuus ei ole siten pelkästään julkisessa intressissä, niin kuin julkisten hankintojen kohdalla usein painotetaan, vaan se muodostaa keskeisen arvon yksityisen oikeusturvan kannalta. Samaa lähtökohtaa toteutetaan oikeussuojadirektiivissä, jonka 1 artiklan 1 kohdan kolmannen kappaleen mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin 2004/18/EY soveltamisalaan kuuluviin hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta tehokkaasti ja varsinkin mahdollisimman nopeasti. Oikeusturvalla on tuolloin ajallista ja laadullista sisältöä.<sup>14</sup>

Hankintalain 145 §:n 1 momentin mukaan se, jota asia koskee, voi saattaa hankintaa koskevan asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen. Valitusoikeus on myös viranomaisella tai muulla taholla sen mukaan, kuin hankintalain 145 §:n 2 momentissa säädetään. Pääosan valituksesta tekevät kuitenkin yksityiset yritykset tai muut yksityiset tahot. Tässä kohden on syytä kysyä, millä tavalla yksityisen oikeusturvaan kuuluva joutuisuusvaatimus ja hallinnon (yhteiskunnan) tehokkuustavoite voidaan yhdistää keskenään, kun niistä puhutaan tuomioistuintoiminnan yhteydessä. Lä-

---

voidaan luonnehtia yhteiskunnan ja yksilöiden kokonaiseduksi. Ks. myös Nenonen 2014 s. 89.

<sup>12</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 16.

<sup>13</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 11–13.

<sup>14</sup> Ks. myös Nenonen 2014 s. 87–88.

hestymistapaa on pidetty vanhastaan sinänsä mahdollisena hallinto-oikeudellisen oikeusturva-ajattelun piirissä.<sup>15</sup> Yksityisen oikeusturvan ja hallinnon (yleisten) tehokkuustavoitteiden on katsottu voivan olla vuorovaikutuksessa keskenään, mitä seikkaa on varmistettu muun muassa hallintolainkäytön menettelymuotojen joustavuudella. Nykypäivänä oikeudenkäyntiä raamittavat kuitenkin aikaisempaa velvoittavammin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, joille hallinnon tehokkuustavoitteet ovat alisteisia. Oikeudenkäyntiä ei siten voi tehostaa pelkästään yleisen edun tavoitteista käsin, vaan tarkastelussa on annettava sijaa perinteisemmälle lähestymistavalle, joka on sidoksissa yksityisen oikeusturvaan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusarvoihin.

Oikeudenkäynnin joutuisuus muodostaa näin ollen lähtökohdan, johon voidaan kohdistaa odotuksia oikeudenkäynnin yksityisen osapuolen mutta myös julkisen hallinnon taholta. Kuten edellä on todettu, samalla on syytä kysyä, mitä joutuisuudella tässä kontekstissa tarkoitetaan. Yksityisen muutoksenhakijan kannalta joutuisuustavoite ei toimi yksin, vaan se on osa laajempaa kokonaisuutta, joka liittyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin. Hallinnon tehtävänä on vuorostaan huolehtia yhteiskunnan toimivuudesta ja lakisääteisten palveluiden tms. saatavuudesta. Hallinnon ja yleensäkin yhteiskunnan toiminnallinen tehokkuus ja tuottavuus puoltavat siten hallinnon tehokasta täytäntöönpanoa ja tätä edeltävän oikeudenkäynnin nopeutta. On kuitenkin huomattava, että myös hallintoviranomaisen on turvattava yksityisen oikeudellista asemaa oikeudenkäynnissä. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä hallintoprosessilaki tai HOL) 37 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen on otettava oikeudenkäynnissä huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut. Se, että oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuteen kytketty joutuisuusvaatimus toteutuu oikeudenkäynnissä, on viime kädessä myös julkisen viranomaisen intressissä. Taustaltaan kysymys on oikeuden toteutumisesta yhteiskunnassa (objektiivinen oikeusturva).

Oikeudenkäynnin joutuisuus muodostaa siten vaatimuksen, jota sekä hallinnon että yksityisen tulee viime vaiheessa toteuttaa samoista lähtökohdista eli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin pohjalta. Hallinnon tehokkuus ei siksi muodosta oikeusturvasta irrallista vaatimusta, vaan sillä on rajansa, jotka kilpistyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin. Kun yksityisen oikeusturvatakeet ovat turvatut ja oikeudenkäynti on oikeudenmukaista kaikkine siihen kuuluvine vaatimuksineen, voidaan kuitenkin kysyä, miten oikeudenkäynti toteutuu myös julkisoikeudellisen oikeussuhteen toisen osapuolen eli julkishallinnon intressien näkökulmasta. Tarkemmin sanottuna,

<sup>15</sup> Ks. Merikoski 1968 s. 2–3 ja Pohjolainen — Tarukannel, DL 2006 s. 972.



miten oikeusturvan tehokkuus ja hallinnon tehokkuustavoitteet voidaan yhdistää keskenään, ja ennen muuta millaisilla edellytyksillä hankinta-asioita koskevien oikeudenkäyntien tehokkuutta voitaisiin vielä nykyisestä lisätä.

## 1.3 Tehtävänannon rajaukset ja selvitystehtävän suorittaminen

### 1.3.1 Rajaukset

Julkisia hankintoja koskeva oikeussuojajärjestelmä rakentuu saman tyyppisten lähtökohtien varaan kuin yleensä hallinnollisissa oikeusriidoissa. Hankintapäätöksestä tai muista ehdokkaiden tai tarjoajien asemaan vaikuttavista ratkaisuista on ensinnäkin mahdollista tehdä *hankintaoikaisu* hankintayksikölle tai hankintayksikkö voi suorittaa oikaisun itse hankintalaissa säädetyin edellytyksin (132–133 §). Hankintaoikaisun viireilletulo ja käsittely eivät vaikuta siihen määräaikaan, jonka kuluessa asianosaisella on kyseisen lain nojalla oikeus hakea muutosta valittamalla markkinaoikeuteen (134 § 1 momentti). Tämän vuoksi valitus on perusteltua tehdä markkinaoikeuteen hankintaoikaisuasian viireilläolosta huolimatta, jos ei ole selvää, että hankintaoikaisu johtaa asianosaiselle myönteiseen lopputulokseen.<sup>16</sup> Muutoksenhaku markkinaoikeuteen ei puolestaan estä hankintaoikaisun tekemistä tai hankintaoikaisun käsittelyä (133 § 3 momentti). Jos hankintayksikkö korjaa hankintapäätöksensä tai muun ratkaisunsa hankintaoikaisuna siten, että markkinaoikeudelle valituksen tehneellä ei ole enää oikeussuojan tarvetta eikä tarvetta saada perusteltua päätöstä, markkinaoikeus voi poistaa tällaisen asian käsittelystään antamatta pääasiasta ratkaisua (134 § 3 momentti).

Julkisia hankintoja koskevat varsinaiset oikeusriidat käsitellään ja ratkaistaan ensi asteessa markkinaoikeudessa, joka toimii näiden asioiden erityistuomioistuimena osana hallintotuomioistuinjärjestelmää. Hankinta-asiat tulevat markkinaoikeudessa viireille valituksesta (hankintalaki 145 §). Niin kuin edellä on todettu, muutoksenhauulla on täytöntöönpanoa lykkäävä vaikutus sen mukaan kuin hankintalaissa säädetään (150 §). Markkinaoikeuden väliaikaisia päätöksiä sekä hankintayksikön väliaikaisia sitoumuksia ja hankinnan väliaikaista järjestämistä koskeva sääntely (151-153 §) kertoo markkinaoikeuden toimivallasta ja harkinnanvarasta täytöntöönpanoon liittyvissä kysymyk-

---

<sup>16</sup> Ks. Halila – Aer 2014 s. 44.

sissä sekä mahdollisuuksista hankinnan järjestämiseen markkinaoikeuskäsittelyn aikana. Hankintalain 154 §:n 1 momentissa säädetään markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista seuraavasti:

### **Hankintalaki 154 § 1 momentti**

Jos hankinnassa on menetelty tämän lain, Euroopan unionin lainsäädännön taikka Maailman kauppajärjestön julkisia hankintoja koskevan sopimuksen vastaisesti, markkinaoikeus voi:

1. kumota hankintayksikön päätöksen osaksi tai kokonaan;
2. kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä menettelyä;
3. velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä;
4. määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä;
5. määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen;
6. määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun;
7. lyhentää hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua.

Markkinaoikeuden päätöksestä tehtävät hankintavalitukset ovat valitusluvanvaraisia korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) sen mukaan kuin hankintalaissa säädetään (165 §). Seuraamusmaksua koskevasta markkinaoikeuden päätöksestä valitetaan sen sijaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Hankintalain 168 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Markkinaoikeuden päätös 154 §:n 1 momentin 4–7 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämisestä (hyvitysmaksu, tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu, sopimuskauden lyhentäminen) voidaan kuitenkin panna täytäntöön vasta, kun päätös on lainvoimainen. Reaalikeinoja (hankintalain 154 § 1 momentti 1–3 kohdat) koskevalta osin markkinaoikeuden päätöksen täytäntöönpano on siis mahdollinen, jollei muuta määrätä. Tällä on merkitystä selvitystehtävän kannalta, jossa valitusprosessien tehostamistarve nähdään pitkälti yhteydessä hankintapäätöksen täytäntöönpanoon. Toki valitusprosessin tehokkuudella on merkitystä kaikkien valitusasioiden kohdalla.

Keskeinen laki, joka käsittelee hankintamenettelyä ja sitä koskevaa muutoksenhakua, on laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (hankintalaki), joka on tullut voimaan vuoden 2017 alusta lukien. Hankinta-asioita käsitellään myös laissa vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016). Muutoksenhakuun sovelletaan kyseisen lain mukaan, mitä hankintalain 16 luvussa säädetään (128 §). Hankinta-asioista säädetään myös laissa julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011). Viimeksi mainitussa laissa säädetään muutoksenhausta pitkälti vastaavalla tavalla kuin hankintalaissa. Koska selvitystehtävän fokus on hankintavalitusten tuomioistuinprosessin yleisessä tehostamisessa, jäljempänä haetaan yleistason näkökulmaa kohdealueeseen liittyviin prosessuaalisiin ja muihin kysymyksiin. Tämä tapahtuu selkeimmin hankintalain pohjalta. Julkisten hankintojen erityislakeihin liittyvät erilliskysymykset jäävät siten sivummalle tässä selvitystyössä.

Oikeudenkäynnin tehostamisessa markkinaoikeus on keskeisellä sijalla. Markkinaoikeus on ensimmäinen valitusaste, joten hankintajärjestelmän ongelmat näkyvät tuoreeltaan sinne tehtyjen muutoksenhakujen määrässä ja sisällössä. Oikeusturvaodotukset kohdistuvat siten selkeästi markkinaoikeuteen, varsinkin kun reaali-keinojen käyttö on mahdollista markkinaoikeuden käytettävissä olevina seuraamuksina. Markkinaoikeusvaihe on tärkeä myös hankintayksikön kannalta sekä oikeudellisesti että prosessin keston kannalta. Korkein hallinto-oikeus on puolestaan selkeässä toisen asteen tuomioistuimen roolissa etenkin valituslupajärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Valitusten määrä on selvästi markkinaoikeutta pienempi. Tehtävänannossa esille nostetut seikat huomioon ottaen selvitystehtävän painopiste on näin ollen markkinaoikeuden lainkäyttötoiminnassa ja keinoissa sen tehostamiseksi. Korkeimmassa hallinto-oikeuden asema hankinta-asioita koskevana valituslupatuomioistuimena on tehtävänannon mukaisesti mukana tarkastelussa mutta ei samalla intensiteetillä kuin markkinaoikeuden kohdalla. Korkeimman hallinto-oikeuden osuudessa keskitytään lähinnä valituslupavaiheen tarkasteluun.

Selvitystehtävän lähtökohtana on se, että julkisia hankintoja koskevat valitusprosessit kestävät liian pitkään. Tehtävänanto nojautuu tämän mukaisesti siihen, että valitusprosesseja tulisi voida tehostaa – siis lyhentää ajallisesti. Kysymys on siitä, onko lyhentämiseen syytä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vai hallinnon tehokkuuden vai molempien näkökulmasta. Sitä, onko markkinaoikeus- ja KHO-prosessi liian pitkä perus- ja ihmisoikeuksien (oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin) kannalta, tarkastellaan luvussa 2. Tarkastelu tapahtuu pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sitä tämentävän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön pohjalta. Työssä ei pyritä varsinaisesti kuitenkaan määrittelemään oikeudenkäynnin kohtuullisen keston pituutta oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Kohtuullinen käsittelyaika riippuu yleensä monesta tekijästä, minkä vuoksi absoluuttisia aikamääriä ei

ole realistista määritellä. Selvityksessä pyritään tästä varauksesta huolimatta vastaamaan siihen kysymykseen, onko oikeudenkäynnin tehostamistarpeessa kysymys ongelmasta myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Julkisia hankintoja koskevaa päätöksentekomenettelyä ja osin myös valitusjärjestelmää on tehostettu vuosikymmenten aikana monesta eri suunnasta. Tehostamistoimia on tehty eri aikoina ja keskenään erityyppisin keinoin, minkä vuoksi on syytä kysyä, millaisista lähtökohdista ja millä tavoin tätä tavoitetta on viety vuosien aikana eteenpäin ja millainen kokonaisuus niistä nykypäivänä muodostuu. Hankintalainsäädäntöön jo nykyisellään kytkeytyvä tehokkuusaspekti muodostaa näin ollen pohjan esillä olevalle selvitystyölle, jonka tarkoituksena on jatkaa aikaisemmin alullepantua kehitystä. Tämän mukaisesti tutkimuksen luvussa 2 käydään tiivistetysti lävitse hankintajärjestelmän tehostamistoimia vuosikymmenten aikana. Samalla tarkentuu se, miksi esillä oleva selvitystyö voidaan suunnata selkeästi omalle kohdealueelleen eli tuomioistuintoiminnan organisatorisiin ja sisäisiin seikkoihin. Koska tarkastelu kohdistuu tuomioistuinprosessiin markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa, selvitystyössä ei käydä varsinaisesti lävitse sitä, millaisia oikeusriitoja aiheuttavia ongelmia hankintamenettelyyn edelleen sisältyy, ja millainen merkitys hankintaoikaisulla on valitusten suodattamisessa. Näin olen se, millainen materiaallinen ja menettelyllinen lainsäädäntö on oikeusriitojen taustalla, ei muodosta keskeistä kysymystä tämän tutkimuksen kannalta. Selvitystehtävässä asiaa kuitenkin sivutaan etenkin siinä yhteydessä, kun kuulemisten yhteydessä esille nostettuja seikkoja käydään lävitse.

Yhteiskunnallisen kehityksen ja taloudellisen kilpailukyvyn näkökulmasta on joka tapauksessa tärkeää hakea juurisyitä sille, miksi markkinaoikeuden käsittelyajat jäävät edelleenkin jälkeen kansainvälisessä vertailussa ja miksi muutosta ei ole tapahtunut huolimatta siitä, että hankintamenettelyn toimivuuteen ja oikeudenkäyntien tehokkuuteen on kiinnitetty eri tavoin huomiota hankintalainsäädännön uudistusten yhteydessä. Selvitystehtävän tausta-aineistosta käy ilmi, että hankintojen valitusprosessien ongelmakohtia ja kehittämistapoja on aiemmin selvitetty lähinnä lainvalmisteluun liittyneissä työryhmämietinnöissä, konsulttiselvityksissä sekä osana hallitusten esitysten kansainvälistä vertailua EU:n eri jäsenmaiden välillä. Osassa niitä maita, joissa julkisia hankintoja koskeva muutoksenhaku tapahtuu Suomea tehokkaammin, on käytössä erityinen muutoksenhakulautakunta, niin kuin on esimerkiksi Tanskassa ja Virossa. Tässä kohden tehtävänannossa on tuotu esiin oikeusvertailuun liittyviä elementtejä. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole suorittaa varsinaista oikeusvertailua edellä mainittujen tai muiden maiden kesken, koska se, millä tavoin julkisia hankintoja koskeva muutoksenhaku on järjestetty eri maissa, vaihtelee hyvinkin paljon ja riippuu osin siitä, onko kyseisessä maassa hallintotuomioistuinjärjestelmä vai ei. Markkinaoikeuden roolia ja asemaa käydään tässä työssä kuitenkin lävitse, samoin kuin sitä, voitaisiinko Suomessa siirtyä jonkinlaiseen kevennettyyn muutoksenhakumenettelyyn lautakuntapohjaisen järjestelmän kautta.

Tutkimuksen luvussa 3 keskitytään tehtävänannon mukaisesti siihen, miten muutoksenhaku markkinaoikeuteen tapahtuu ja millaisista elementeistä tuomioistuinprosessi muodostuu. Tämä liittyy toimeksiannon mukaiseen hankintavalitusten pitkien käsittely-aikojen juurisyiden esille tuomiseen ja kartoittamiseen. Taustaltaan kysymys on siitä, missä määrin tuomioistuinprosesseja voidaan tehostaa edelleen vielä nykyisestä hallinnon intressien sekä yleensäkin hallintopäätösten oikeusvaikutusten piirissä olevien tahojen kannalta. Samalla on huomattava, että tehostamisessa on rajansa, jotka piirtyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin. Niitä ei voida alittaa vaarantamatta tuomioistuinten laadullisten perusvaatimusten toteutumista. Näiden reunaehtojen pohjalta asiassa pyritään vastaamaan seuraaviin toimeksiannossa esille nostettuihin kysymyksiin: Voiko määräaika- ja/tai kiireellisyysääntely muodostaa keinon hankintavalituksia koskevien oikeudenkäyntien tehostamiseksi, ja millaisia tehostamismahdollisuuksia voidaan kohdistaa nykyjärjestelyyn esimerkiksi prosessinjohton, kuulemisen sekä yleensäkin asian selvittämisen saralla. Näitä ja muita tuomioistuinprosessiin liittyviä seikkoja käydään jäljempänä varsin yksityiskohtaisesti lävitse tarkoituksin tuoda esiin näkökulmia ja vaihtoehtoja oikeudenkäynnin sisäisen kulun kehittämiseksi. Julkisten hankintojen valitusjärjestelmää on tärkeää avata myös uuden hallintoprosessilain tuomien mahdollisuuksien kannalta. Hallintoprosessilaissa kulkevat muutenkin punaisena lankana ihmis- ja perusoikeuksissa edellytetyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin elementit. Tarkastelu tapahtuu hallintoprosessin sisäisesti, jolloin se, missä määrin muita markkinaoikeudessa käytössä olevia prosessimuotoja voidaan käyttää vertailuperusteina, jätetään tässä työssä sivummalle.

Hankintalailla on pantu täytäntöön muun muassa valvonta- ja oikeussuojadirektiivit, eli kyseiset EU-säädökset on saatettu osaksi hankintamenettelyä ja muutoksenhakua koskevaa hankintalain sääntelyä. Tässä tutkimuksessa ei varsinaisesti tarkastella direktiivien oikeusvaikutuksia kansallisella tasolla eikä unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöä direktiivien tulkinnasta. Vaikka hankintavalituksissa ovat EU-oikeuden menettelylliset takeet tärkeällä sijalla EU:n perusoikeuskirjan 51(1) artiklan nojalla, oikeusturvatakeita arvioidaan tutkimuksessa ennen muuta ihmisoikeuksien minimivaatimusten pohjalta. Tätä kautta piirtyvät reunaehdot hallinnon tehostamistavoitteiden toteuttamiselle. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on kuitenkin esillä yksittäisten oikeusturvakysymysten tarkastelussa.

Selvitystehtävän yhteydessä toimitetuissa kuulemistilaisuuksissa on kiinnitetty huomiota yleisiin ja yksittäisiin seikkoihin, jotka liittyvät julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien tehokkuuteen. Myös erilaisia kehittämismahdollisuuksia ja -vaihtoehtoja on tuotu esille. Kuulemistilaisuuksissa esitettyjä kannanottoja tuodaan tiivistetysti esille luvussa 1.3.2, mutta niitä käydään lävitse myös yksittäisten kysymysten yhteydessä etenkin luvussa 3. Vaikka kaikkia esille nousseita seikkoja ei nostettaisiinkaan esille, kuulemistilaisuuksissa esitetyillä näkökohdilla on ollut tärkeä merkitys selvitys-

tehtävän taustoituksessa, ongelmakohtien esille nostamisessa samoin kuin konkreettisten esitysten tekemisessä. Kuulemistilaisuuksien yhteydessä saadun informaation kautta on voitu muodostaa kokonaiskuva siitä, millainen oikeusprosessien nykytila (todellisuus) on eri toimijoiden (valittaja, vastapuolena oleva hankintayksikkö, voittanut tarjoaja, tuomioistuin) kannalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden asemassa julkisia hankintoja koskevana valituslupa-tuomioistuimena on jo itsessään mukana oikeudenkäynnin tehostamisen näkökulma. Tutkimuksen luvussa 4 tarkastellaan ennen muuta sitä, miten hallintoprosessilain yleissääntelyyn sisältyvät valituslupaperusteet toimivat julkisia hankintoja koskevissa yhteyksissä ja miten kyseisten lupa-asioiden käsittely tapahtuu ylimmässä asteessa. Kysymys on toisin sanoen siitä, miten tehostamistarkoituksessa tehdyt muutokset korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväalassa toimivat käytännössä ja millaisia tehostamiskeinoja ja -mahdollisuuksia julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmässä voi olla myös korkeimman hallinto-oikeuden tasolla.

### 1.3.2 Selvitystehtävän suorittaminen

Selvitystehtävää on ohjannut Hankinta Suomi -ohjelmanjohto, johon ovat kuuluneet edustajat valtiovarainministeriöstä ja Suomen Kuntaliitto ry:stä. Ohjelmanjohto on koontunut yhteensä viisi kertaa.

Selvitystyötä on esitelty Hankinta-Suomen Toimivat hankinnat -teemaryhmän kokouksissa 11.2.2021 ja 28.5.2021 sekä Hankinta-Suomi-seminaarissa 29.9.2021.

Selvityshankkeen taustaryhmään ovat kuuluneet valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n edustajien lisäksi oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Tuomioistuinviraston edustajat. Selvitystyötä on käsitelty taustaryhmän kokouksissa 10.3.2021 ja 12.8.2021.

Selvitystyön kuluessa on järjestetty useita kuulemistilaisuuksia. Tilaisuuksissa, jotka pidettiin 15.2.2021, 16.3.2021 ja 1.6.2021, kuultiin seuraavien hankintayksiköiden edustajia: Hansel Oy, Helsingin kaupunki, Raahen seudun hyvinvointikuntayhtymä, Salon kaupunki, Senaatti-kiinteistöt, Tampereen kaupunki, Varsinais-Suomen sairaanhoitopiiri ja Väylävirasto. Kuulemistilaisuudessa 8.3.2021 oli esillä yritysten ja asiamiesten näkökulma. Kuultavina olivat seuraavat asiamiehet: varatuomari, osakas Aarne Kumlin (PTCServices Oy), asianajaja, osakas Mika Pohjonen (Frontia Asianajotoimisto Oy), asianajaja, osakas Erkko Ruohoniemi (Asianajotoimisto Merilampi Oy) sekä toimitusjohtaja, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja Suvi Sasi-Gouatarbès (Lexalis Oy).

Markkinaoikeuden edustajia on kuultu 16.4.2021. Korkeimman hallinto-oikeuden edustajia on kuultu 22.4.2021.

Kuulemiset on toimitettu suullisesti etäyhteyksiä käyttämällä Covid 19 -pandemiasta johtuvien rajoitusten vuoksi. Kuulemistilaisuuksissa käytiin monipuolista ja laajaa, osin kriittistäkin keskustelua ennakolta toimitettujen kysymysten pohjalta. Tuolloin tuotiin esille keskenään yhteneviä mutta myös toisistaan eroavia näkökantoja. Näitä käydään seuraavassa tiivistetysti lävitse.

## Hankintayksiköiden ja asiamiesten kuuleminen

Selvityshankkeen yhteydessä toimitetuissa hankintayksiköiden ja asiamiesten kuulemisissa on tuotu esiin pitkälti samoja seikkoja kuin Juho-työryhmässä yli vuosikymmenen sitten. Ongelmallisimpien tilanteiden todettiin kytkeytyvän hankintojen täytäntöönpanoon. Täytäntöönpanon ollessa keskeytettynä hankintaa ei päästä toteuttamaan, eivätkä väliaikaiset järjestelyt välttämättä ratkaise kestävästi aiheutuvia ongelmia, puhumattakaan siitä, että hankinnan väliaikainen järjestäminen olisi aina edes mahdollista. Väliaikaisten sopimusten epämääräisen keston katsottiin voivan nostaa merkittävästikin hankinnan kustannuksia, kun toimittaja ei tiedä, kuinka kauan sopimus kestää. Osassa hankinnoista (esimerkiksi ns. investointihankinnat kuten rakennusurakat, laite- ja järjestelmähankinnat) ei ole edes mahdollista tehdä väliaikaista sopimusta. Täytäntöönpanoluvan saaminen on myös keskimäärin vaikeaa. Täytäntöönpanon sallimisessakin hankintayksikölle jää taloudellinen riski (hyvitysmaksu). Nykyisen järjestelmän katsottiin mahdollistavan kiusaamistarkoituksessa tehdyt valitukset.

Oikeudenkäyntimaksu voisi olla suurempi, jotta sillä olisi valituksia vähentävä vaikutus. Toisaalla katsottiin, ettei oikeudenkäyntimaksulla ole ollut merkitystä valituksia rajoittavassa mielessä. Oikeudenkäyntikuluvaatimuksissa pitäisi olla mahdollisuus ottaa huomioon väliaikaisista järjestelyistä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset. Oikeudenkäyntikuluvaatimukset tulisi esittää vasta lopussa. Pohdittavaksi esitettiin vielä valittajan korvausvastuu, jos täytäntöönpanolupa evätään ja valitus hylätään.

Prosessinjohdon merkitys oikeudenkäynnin tehokkuuden kannalta nousi yleisesti esille useassa puheenvuorossa. Asiamiesten puolelta pidettiin tärkeänä sitä, että asia on riittävän hyvin selvitetty, ja alleviivattiin oikeuskäytännön merkitystä yleisen ennakkoisuuden ja johdonmukaisuuden kannalta. Jotkut hankintayksiköt ja asiamiehet kiinnittivät huomiota myös kirjelmöinnin hitauteen, johon tulisi voida puuttua prosessinjohdollisin keinoin. Samoin pohdittiin sitä, voitaisiinko kirjelmiä jollain lailla rajoittaa, joskin rajoittamisella ei välttämättä nopeutettaisi prosessia, jos päätöstä ei valmistella samaan aikaan. Ulkopuoliset asiantuntijat saattoivat olla joskus tarpeen, samoin kuin valmisteluistunnon käyttäminen.

Useiden hankintayksiköiden taholta pidettiin ongelmana sitä, että uusia valitusperusteita saatettiin esittää koko prosessin ajan ja myös sitä, että markkinaoikeus voi tutkia asiaa viran puolesta. Lisäksi katsottiin, että välipäätökset tulisi saada nopeammin – erityisesti tilanteessa, joka koskee valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Muutoinkin asioita tuli voida lajitella oikeuskysymyksen perusteella nykyistä paremmin. Lisäksi kysyttiin, voisiko kevyempi kokoonpano olla mahdollista esimerkiksi kansallisissa hankinnoissa tai yleensä helpommissa asioissa. Ongelmana pidettiin vielä sitä, että markkinaoikeus lähettää esimerkiksi valittajan vastaselityksen tiedoksi. Epäselväksi jää se, missä aikataulussa tiedoksi annettuun aineistoon on reagoitava, jos hankintayksikkö haluaa vielä lausua siitä. Määräaika voisikin selkeyttää tilannetta hankintayksikön kannalta. Kaikki kirjelmät tulisi joka tapauksessa lähettää vastapuolelle.

Tuomioistuimelle asetettava määräaika oli hankintayksiköiden ja asiamiesten kuulemistilaisuuksissa erityisesti esillä. Muutamat asiamiehet korostivat sitä, että käsittelyaikojen tulisi olla sellaisia, että asiat voitaisiin lähes aina käsitellä ns. reaaliaikojen pohjalta. Määräaikojen oikeudellisiin reunaehtoihin ei kuitenkaan otettu nimenomaisesti kantaa. Osassa asioita puollettiin esimerkiksi kuitenkin kiireellisyysvaatimuksen asettamista. Tällaisina asioina mainittiin esimerkiksi merkittävät turvallisuuteen tai muuhun kansalaisten tai elinkeinoelämän tarpeisiin liittyvät hankinnat, joille ei saada täytäntöönpanolupaa, sekä hankinnat, joissa on merkittävät taloudelliset intressit (EU-tuet, hankinnan arvo). Myös hankinnat, joissa väliaikaisjärjestelyt eivät ole mahdollisia, tulivat tässä kohden esille. Keskustelussa nostettiin yksittäisesti esille seuraavat hankinnat, joissa kiireellisyysvaatimuksella voisi olla merkitystä: rakennusurakat, teollisuus- ja muut investoinnit, ICT-hankinnat, lakisääteiset terveyspalvelut, energia-alan hankinnat ja satamia koskevat hankinnat jne. Ylipäänsä katsottiin, että sellaiset hankinnat, joiden toteuttamista ei voida lykätä, tulisi tunnistaa nykyistä tehokkaammin ja ratkaista nopeasti. Valituksen muutoskieltoa pohdittiin käsittelyn tehostamiseen liittyvänä mahdollisuutena. Myös se nousi esille, tulisiko markkinaoikeuden antaa arvion päätöksen antamisajankohdasta – näin vältettäisiin viime hetken lausumat. Hankintayksiköiden ja asiamiesten taholta pidettiin vielä tärkeänä markkinaoikeuden resursien riittävyyttä.

KHO-prosessin pitkään kestoon kiinnitettiin huomiota. Esille tuotiin myös se, ettei hankintayksikölle välittynyt aina tietoa valituksen vireilläolosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Useat hankintayksiköt ja asiamiehet pitivät perusteltuna sitä, että valitusluvasta päätettäisiin erikseen samaan tapaan kuin korkeimmassa oikeudessa. Tämä tehostaisi osaltaan prosessia. Valituslupaperusteiden todettiin olevan toimivia.



## Markkinaoikeuden kuuleminen

Markkinaoikeuden edustajien kuulemistilaisuudessa kiinnitettiin huomiota siihen, että julkisia hankintoja koskevat valitusasiat ovat muuttuneet vuosien aikana oikeudellisesti yhä vaativimmiksi ja laajemmiksi. Valitusasiat työllistävät markkinaoikeutta siten aikaisempaa huomattavasti enemmän. Muutos johtuu oikeudellisen ympäristön kehittymisestä direkttiivien laajentumisen ja esimerkiksi uusien seuraamusten käyttöönoton myötä. Pääosassa valituksista on kysymys EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista.

Suurin osa hankintavalituksista ratkaistaan kohtalaisen nopeasti, ja keskimääräinen käsittelyaika on noin seitsemän kuukautta. Reaalikeinoihin liittyvät asiat otetaan käsiteltäviksi ennen hyvitysmaksuasioita eli asioita, jotka ovat edenneet täytäntöönpanovaiheeseen. Yli vuoden vireilläoloaika koskee lähinnä hyvitysmaksuasioita, jotka voidaan rinnastaa laajoihin riita-asioihin käräjäoikeudessa.

Sen osalta, miten asian käsittely etenee markkinaoikeudessa, viitattiin asiassa erikseen laadittuun selvitykseen. Selvitystä on selostettu lähemmin jäljempänä luvussa 3. Hallintoprosessilakia pidettiin sinänsä toimivana ottaen huomioon, että oikeussuojakeinoista on myös omaa erityissäätelyään hankintalaissa. Markkinaoikeuden edustajat alleviivasivat sitä, että tuomioistuimen sisäisessä käsittelyprosessissa pyritään mahdollisimman suureen tehokkuuteen. Tässä kohden nousi esille kysymys siitä, mikä on voittaneen tarjoajan asema kuulemisvaatimuksen toteuttamisessa, ja tulisiko kuulemista rajata muutoinkin markkinaoikeudessa. Toisaalta todettiin, että kuulemisen rajoittaminen tulisi ratkaista viime kädessä lainsäädäntöteitse. Oikeudenkäyntikuluvaatimusten todettiin aiheuttavan tarvittaessa lisäkuulemisveloitteen, jolloin ne lisäävät olennaisesti kirjelmointia markkinaoikeudessa. Selvityksen rajoittamisen merkitystä pidettiin vähäisenä joutuisuuden kannalta.

Markkinaoikeuden edustajat alleviivasivat edelleen sitä, että jos markkinaoikeus ottaa jotakin viran puolesta huomioon, asianosaiselle varataan tilaisuus lausua asiasta ennen päätöksentekoa. Suullisen valmistelustunnon ei arvioitu nopeuttavan käsittelyä, koska istunnot jouduttaisiin pitämään eri paikkakunnilla. Suullisella käsittelyllä ei myöskään ollut prosessia tehostavaa merkitystä. Oikeudenkäyntimaksun korotuksen vaikutusta valitusten määrään katsottiin olevan vaikea arvioida, mutta jonkinlaista viitettä tältä osin saa valitusten vuosittaisen määrän pohjalta.

## Korkeimman hallinto-oikeuden kuuleminen

Korkeimman hallinto-oikeuden edustajat toivat esille sen, että vain murto-osasta markkinaoikeudessa vireillä olleista hankintavalituksista haetaan muutosta korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kyseiset asiat ovat oikeudellisesti usein epäselviä. Sen

osalta, miten asian käsittely etenee korkeimmassa hallinto-oikeudessa, viitattiin asiassa erikseen laadittuun kaavioon, joka on otettu selvitystyön liitteeksi 2.

Korkeimman hallinto-oikeuden edustajat toivat edelleen esille, että reaalikeinoin liitetyvät asiat priorisoidaan ennen muita, samoin yhteiskunnan toimivuuden kannalta kii-reelliset asiat. Keskimääräinen käsittelyaika hankinta-asioissa on 7,9 kuukautta. Asian käsittelyyn sisältyvät, KHO:n asettamat määräajat ovat puolestaan lyhyitä, 2–3 viikon mittaisia. Hankintayksikköä pidetään oikeudenkäynnissä valittajan vastapuolena ja valittajan vastaselitys lähetetään hankintayksikölle tiedoksi. Muissa kuin reaalikeinoina koskevissa asioissa ei välttämättä ole tarpeen kuulla voittanutta tarjoajaa. Kuulemista harkitaan kuitenkin erikseen kunkin asian kohdalla. Tuomioistuimen tutkimisvallan rajaaminen sopisi huonosti hankintajärjestelmään. Virallisperiaate muodostaa lähtökohdan tuomioistuimen toiminnalle näissä asioissa.

## 2 Oikeudenkäynnin joutuisuus

### 2.1 Oikeudenkäynnin joutuisuus ihmis- ja perusoikeutena

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan otsikko on ”Velvollisuus kunnioittaa ihmisoikeuksia”. Artiklan mukaan korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla kyseisen yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet. Sopimuksen soveltamisen lähtökohtana ovat siten ”jokaisen” oikeudet. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti sopimusvaltion lainkäyttövallan alaisia luonnollisia henkilöitä – sekä sopimusvaltion kansalaisia että ulkomaalaisia henkilöitä. Jokaisen oikeuksien katsotaan koskevan myös oikeushenkilöitä.<sup>17</sup> Julkisissa hankinnoissa saattaa tarjoussentekijöinä olla alalla toimivia yrittäjiä kuten yhtiöitä ja yksityisiä henkilöitä.<sup>18</sup> Kummallakin taholla voidaan katsoa olevan selkeä oikeusturvatarve hankintapäätöksestä valitettaessa. Esillä olevassa tarkastelussa ei siten ole syytä tehdä eroa sen suhteen, onko hankintavalituksessa kysymys luonnollisesta henkilöstä vai oikeushenkilöstä.

Yksityisen oikeusturvan keskeisiä lähtökohtia on se, että hänen asiansa käsitellään ja ratkaistaan tuomioistuimessa *kohtuullisen ajan kuluessa*. Vaatimus sisältyy EIS 6(1) artiklaan, joka koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. EIS 6(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteenä. Kyseinen artikla muodostaa keskei-

<sup>17</sup> Ks. Pellonpää ym. 2018 s. 14. Ks. myös Nenonen 2014 s. 280, jossa on todettu saman lähtökohdan olevan voimassa EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa.

<sup>18</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 121.

sen lähtökohdan hallintoprosessin oikeusturvatakeiden määrittelyssä, vaikka osa hallintoprosessissa ratkaistavista asioista ei ole artiklan vaatimusten piirissä.<sup>19</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen katsotaan ilmentävän lisäksi myös kokonaisuutena oikeusturvan tehokkuusperiaatetta.<sup>20</sup>

Oikeudenkäynnin joutuisuus sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan lainkäyttöä koskeviin vaatimuksiin. Artikla koskee julkisia hankintoja, jotka ovat selkeän EU-oikeuspohjaisia.<sup>21</sup> Perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Edelleen 47 artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Samalla tavoin kuin EIS 6 artiklassa, EU:n perusoikeuskirjassa yhdistyvät tehokkaan oikeusturvan ja yksilön oikeusturvatakeiden perusedellytykset.<sup>22</sup> Perusoikeuskirjan 52(3) artiklan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmis-oikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on siten tärkeä merkitys EU:n perusoikeuskirjan vastaavien määräysten tulkinnassa.<sup>23</sup> Ihmis-oikeudet vaikuttavat julkisiin hankintoihin näin ollen vähintäänkin EU-oikeuden soveltamisen kautta.

<sup>19</sup> Ks. Pellonpää ym. 2018 s. 577. Artiklan soveltamisen rajanvetoa käydään siihen sisältyvän lausuman ”oikeuksia ja velvollisuuksia” (*civil rights and obligations*) pohjalta. Ks. esim. SOU 2015:12 s. 85–86, jossa tarkastellaan kysymystä siitä, missä määrin julkisten hankintojen on katsottu kuuluvan 6 artiklan soveltamisalan piiriin.

<sup>20</sup> Ks. Schabas 2015 s. 49–50, Pellonpää ym. 2018 s. 332–333 ja Mäenpää 2019 s. 32. Periaatteen merkitystä EIS 6 artiklan yhteydessä vahvistaa EIS 13 artikla, joka sisältää tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksen. EIS 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimittuksessa olevat henkilöt.

<sup>21</sup> Perusoikeuskirjassa ei muutenkaan ole vastaavaa soveltamisalan rajausta kuin EIS 6 artiklassa.

<sup>22</sup> HE 29/2018 vp s. 34.

<sup>23</sup> Ks. Pellonpää ym. 2018 s. 142 ss., jossa on viitattu myös tulkinnan vuorovaikutukseen Strasbourgin ja Luxemburgin tuomioistuinten välillä. Jos esillä on sama ihmisoikeuskysymys, ihmisoikeustuomioistuimella on kuitenkin ajallisesti viimeisin sana. Näin Pellonpää ym. 2018 s. 148. EU-järjestelmässä voidaan kuitenkin antaa korkeampaa oikeussuojaa kuin ihmisoikeuksien vähimmäisvaatimuksissa. Ks. asia C-185/97, *Coote*, ECLI:EU:C:1998:424, kohta 21 ja C-199/11, *Otis*, ECLI: EU: C: 2012: 684, kohta 47.

Kansallinen perusoikeusjärjestelmä ilmentää samoja päämääriä osana perusoikeuksien suojaamaa oikeusturvaa. PL 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain kyseisen oikeusturvasäännöksen tausta on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa, mitä kautta prosessuaaliset ihmisoikeusvaatimukset ulottuvat hallintolainkäyttöön riippumatta siitä, onko asianomainen asia EIS 6(1) artiklan soveltamisen piirissä vai ei.

Sekä ihmis- että perusoikeustasolla tähdätään näin ollen yhteiseen päämäärään, jossa yksityinen saa oikeusturvaa tuomioistuimessa kohtuullisen ajan kuluessa. Oikeudenkäynnin kohtuullisen keston vaatimus on muodostunut vähitellen tärkeäksi osaksi oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuutta, ja se ilmentää oikeusturvan tehokkuusvaatimusta myös yleisellä tasolla.<sup>24</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rooli oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksen merkityksen lisäämisessä ja vaatimuksen sisällön konkretisoimisessa on ollut keskeinen. Tämän vuoksi ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on tärkeä rooli, kun julkisia hankintoja koskevien oikeudenkäyntien joutuisuutta ja tehokkuutta arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Ihmisoikeustuomioistuin on tehokkuusvaatimusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä alleviivata sitä, ettei oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Tämän vuoksi asian arvioinnille on pyritty asettamaan kriteereitä, joiden on katsottu paaluttavan oikeudenkäynnin ajallista kestoa etenkin yksityisen oikeusturvan kannalta. Ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt arvioinnissaan huomiota muun muassa asian luonteeseen ja merkitykseen asianosaiselle, sen monimutkaisuuteen ja vaikeusasteeseen sekä oikeudenkäynnin osapuolten, muiden viranomaisten ja tuomioistuimen toimintaan oikeudenkäynnissä.<sup>25</sup> Mainitut ihmisoikeustuomioistuimen esille nostamat edellytykset täsmentävät sitä, millaisia seikkoja joutuisuusharkinnassa on perusteltua ottaa huomioon.<sup>26</sup> Arviointi tapahtuu kokonaisharkinnan nojalla, jossa

<sup>24</sup> Ks. esim. PeVL 29/2014 vp s. 2, jossa perustuslakivaliokunta on korostanut oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja asioiden viivytyksettömään käsittelyyn liittyvien perusoikeuksien merkitystä oikeusvaltion kulmakivinä.

<sup>25</sup> Ks. Danelius 2015 s. 323, Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 466–472 ja Pellonpää ym. 2018 s. 631. Ks. myös HE 85/2012 vp s. 4. Esimerkiksi resurssipula ei ole oikeuttanut poikkeamaan kohtuullisen käsittelyajan vaatimuksesta, ks. *Zimmermann ja Steiner* (EIT 1983), kohta 29 ja Pellonpää ym. 2018 s. 632. Kyseenalaisina on pidetty myös sellaisia pitempiaikaisia ajanjaksoja, jolloin asian käsittely ei ole lainkaan edennyt tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Ks. HE 233/2008 vp s. 69. Ks. asian merkityksen arvioimisesta esim. *Hokkanen v. Suomi* (EIT 1994), kohta 69.

<sup>26</sup> Oikeudenkäynnin kohtuullisen keston arvioinnissa on merkitystä myös sillä, mistä ajankohdasta lukien oikeudenkäynti katsotaan alkaneeksi, ja mihin oikeudenkäynnin

edellä mainittujen arviointikriteereiden pohjalta annetaan sijaa kunkin tapauksen erityispiirteille. Viime kädessä vastuu oikeudenkäynnin pitkittymisestä jää valtiolle.<sup>27</sup> Tämä asettaa valtiolle vastuun muun muassa oikeussuojajärjestelmän toimivuuden kehittämisestä ja seurannasta, mutta myös tuomioistuinten riittävien resurssien turvaamisesta oikeusvaltiollisten lähtökohtien mukaisesti.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen painopiste onkin ollut ajoittain varsin vahvasti oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksessa, ja ihmisoikeustuomioistuin on tuonut vaatimuksen samalla osaksi kansallisten oikeusjärjestysten kehittämistarpeita ja tavoitteita. Ihmisoikeustuomioistuin on antanut oikeuskäytännössään tilaa kuitenkin myös sellaiselle ajattelulle, joka mahdollistaa prosessuaalisten ihmisoikeusvaatimusten suhteuttamisen esimerkiksi asianomaisella hallinnonalalla vaadittavan joutuisuusvaatimuksen kanssa.<sup>28</sup> Ihmisoikeuksien tehokkuusajatteluun on kytkettävissä siis myös hallinnon toimivuus- samoin kuin yleisempi yhdenvertaisuusnäkökulma. Näin olen myös ihmisoikeustasolla voidaan todeta tietynasteista pyrkimystä oikeusturvan tehokkuuden ja hallinnon tehokkuustavoitteiden keskinäiseen yhteensovittamiseen.

Oikeudenkäyntien viipyminen on ollut ongelma ainakin osassa Euroopan neuvoston jäsenmaista.<sup>29</sup> Suomessa asiaan on kiinnitetty jatkuvasti huomiota ihmisoikeussopimuksen kansallisesta voimaantulosta alkaen, ja vaatimus on ollut mukana, kun esimerkiksi hallinnon oikeussuojajärjestelmää on kehitetty vuosikymmenten aikana.<sup>30</sup>

---

päättymisen raja vedetään. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä alkamisajankohtana voi siten olla hyvinkin erilaisia tilanteita. Esimerkiksi *Janosevic v. Ruotsi* -tapauksesta (EIT 2002) käy ilmi, että oikeudenkäynnin kestoon luetaan mukaan myös oikaisuvaatimusaika, kun oikaisuvaatimus on osa muutoksenhakujärjestelmää. Ks. Halila – Aer 2014 s. 154–156. Hankintaoikaisun kohdalla ei ole kysymys tällaisesta säännönmukaiseen muutoksenhakujärjestelmään sisältyvästä oikeuskeinosta.

<sup>27</sup> Ks. esim. *Ruoho v. Suomi* (EIT 2005), kohta 34.

<sup>28</sup> Ks. esim. *Jussila v. Suomi* (EIT 2006), kohta 42.

<sup>29</sup> Ihmisoikeustuomioistuin on sittemmin linjannut näihin asioihin suhtautumistaan niin, että valtioita on veloitettu luomaan tehokas kansallinen oikeussuojakeino, jolla ehkäistään ja hyvitetään oikeudenkäynnin viivästymistä. Oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittäminen on pyritty ohjaamaan siten kansalliselle tasolle, jolloin tapausta ei ole syytä ottaa ihmisoikeustuomioistuimessa tutkittavaksi. Tällainen mahdollisuus on olemassa Suomessa – ensiksi siviili- ja rikosprosessissa ja nyttemmin myös hallintoprosessissa, ks. laki oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (362/2009).

<sup>30</sup> Kehittämistoimet ovat koskeneet mm. hallinto-oikeuksien kokoonpanojen keventämistä, ks. hallinto-oikeuslain (430/1999) muutos 675/2006. Tehostamista on pohdittu erityisesti yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävien asioiden kohdalla, ks. OM 2004:1. Työryhmämietinnössä OM 2006:21 on puolestaan ollut esillä mahdollisuus kannella hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian käsittelyn viivästymisestä KHO:een, mutta tämä ei ole johtanut lainsäädäntötoimiin. HE:ssä 230/2014 vp on ollut kysymys oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajentamisesta ja KHO:n ke-

Kehittämistoimissa joutuisuustavoite on nähty nimenomaan oikeudenkäynnin yksityisen osapuolen kannalta.

## 2.2 Oikeudenkäynnin joutuisuus julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä

### 2.2.1 Lähtökohdaksi

Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä on lähdetty pitkään siitä, että yksityisen tulee saada oikeusturvaa oikea-aikaisesti ja mahdollisimman lähellä hallinnon ensi vaiheen päätöksentekoa. Tämän on katsottu tehostavan oikeudenkäytön tehokkuutta ja oikeusturvan antamiseen osallistuvien tahojen keskinäistä tehtäväjakoja. Hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen ja laajentamisen tarkoituksena on ollut karsia hallintopäätösten selvimmät virheet tuomioistuinten tehtäväalasta ja jättää ne hallinnon itsensä korjattaviksi ennen varsinaista muutoksenhakua. Hallintotuomioistuimet ovat tätä kautta voineet keskittyä todellisten oikeusriitojen ratkaisemiseen, mikä on mahdollistanut korkeimman hallinto-oikeuden siirtymisen yhä selvemmin valituslupajärjestelmän pohjalla toimivaksi tuomioistuimeksi.<sup>31</sup> Samalla, kun ylempi tuomioistuin toimii valituslupainstanssina, ensimmäiseen valitusasteeseen kohdistuu aikaisempaa vahvempia oikeusturvaodotuksia.

Hankintalaissa säädetään yksityisen oikeudesta hakea muutosta hankintayksikön tekemään päätökseen tai hankintayksikön muuhun hankintamenettelyssä tekemään ratkaisuun, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan (hankintalain 145 ja 146 §). Edellytyksenä on, että hankinta-asiassa tehty päätös tai muu ratkaisu koskee asianomaista tahoa valitusintressin aiheuttavalla tavalla. Tällainen taho on yleisimmin hylätyksi tulleen tarjouksen tekijä. Muutoksenhakuinstanssina hankinta-asioissa toimii

---

hittämisestä valituslupatuomioistuimena. Viimeksi mainituilla lainsäädäntötoimiin johtaneilla uudistuksilla on muun ohella pyritty hallinnon oikeussuojajärjestelmän tehostamiseen.

<sup>31</sup> Ks. HE 230/2014 vp s. 41.

markkinaoikeus, joka on hallinnon oikeussuojajärjestelmään kuuluva erityistuomioistuim. Markkinaoikeus on perustettu vuonna 2001 (markkinaoikeuslaki 1527/2001) ja aloittanut toimintansa 1.3.2002.<sup>32</sup>

Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluva joutuisuusvaatimus on kirjattu hallintolainkäytön yleislain, hallintoprosessilain sisälle.<sup>33</sup> Muutoksenhakijan katsotaan saavan oikeusturvaa, kun tuomioistuin ratkaisee riittävän tehokkaasti hänen riitauttamansa hallintopäätöksen lainmukaisuuden. Hankinta-asioiden oikeussuojajärjestelmässä on alleviivattu kuitenkin vielä erikseen käsittelyn joutuisuutta (tehokkuutta). Valvontadirektiivi, sellaisena kuin se on muutettu oikeussuojadirektiivillä, edellyttää nimittäin sitä, että hankintasopimuksiin liittyviin hankintaviranomaisten päätöksiin voidaan hakea muutosta *tehokkaasti ja mahdollisimman nopeasti* (1 artiklan 1 kohdan kolmas kappale). Tehokkuustavoite on sisällytetty tätä kautta osaksi nykyisen hankintalain perusarvoja.<sup>34</sup> Vaikka oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimus palvelee lähtökohtaisesti yksityistä valittajaa<sup>35</sup>, se toimii samalla yleisemminkin oikeudenkäynnin osapuolten kuten hyväksytyksi tulleen tarjouksen tekijän mutta myös hankintayksikön eduksi (yleisen edun näkökulma).

## 2.2.2 Miten joutuisuusvaatimus on otettu huomioon yksittäisissä lainsäädäntöhankeissa

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen on tapahtunut selkeään EU-oikeuspohjaisesti. Oikeusturvakeinot perustuivat aluksi valvontadirektiiveihin (neuvoston direktiivit 89/665/ETY ja 92/13/ETY), joiden pohjalle julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) oikeusturvasäännökset rakentuivat. Hankintalakia muutettiin muun ohella vuosina 1998 ja 2005 (1247/1997 ja 21/2005), jolloin muutoksenhakuoi-

<sup>32</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 7 ss.

<sup>33</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 9.

<sup>34</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 286. Ks. myös HE 50/2006 vp s. 121. Sen mukaan aikaisemman hankintalain valmistelun yhteydessä todettiin, että valvontadirektiivin pyrkimyksenä on nimenomaan mahdollistaa nopea puuttuminen virheelliseen hankintamenetelyyn ja myös sen nopea korjaaminen. Ks. Nenonen 2014 s. 69–71 ja 284–287 sekä Ojanen 2016 s. 103. Nenonen on todennut, että EU-oikeuden tehokkuusperiaate ja oikeussuojaa koskeva perusoikeus ovat yhdensuuntaisia ja kietoutuvat tulkinnallisesti toisiinsa.

<sup>35</sup> Ks. esim. asia C-21/03 ja C-34/03, *Fabricom*, ECLI:EU:C:2005:127, kohdat 43–45.



keutta laajennettiin ja hankintayksikön päätöksentekovelvoitetta lisättiin. Myös odotus-aikasääntely otettiin käyttöön EU-oikeudellisten lähtökohtien pohjalta.<sup>36</sup> Näiden muutosten välisenä aikana tapahtui myös tärkeä organisatorinen uudistus: kilpailuneuvoston ja markkinatuomioistuimen tilalle perustettu markkinaoikeus aloitti toimintansa vuonna 2002 kohdealueenaan muun ohella hankinta-asioissa tehdyt valitukset. Uuden erityistuomioistuimen perustamisen taustalla oli pyrkimys antaa näissä asioissa oikeussuojaa asiantuntevasti, nopeasti ja tehokkaasti.<sup>37</sup>

Markkinaoikeuden toimintaa sääntelevässä laissa (markkinaoikeuslaki 1527/2001) tähdättiin mahdollisimman joustavaan ja käytännön ratkaisutoiminnan tarpeet huomiioon ottavaan sääntelyyn.<sup>38</sup> Niinpä asian valmistelusta markkinaoikeudessa huolehtivat lainoppineet jäsenet, ja markkinaoikeussihteerit osallistuivat asioiden valmisteluun lainoppineiden jäsenten ohjeiden mukaisesti (markkinaoikeuslaki 13 §). Järjestely poikkesi esimerkiksi yleisten hallintotuomioistuinten puolella käytetystä esittelijäjärjestelmästä, ja tätä perusteltiin ennen muuta tehokkuus- ja toimivuusnäkökohdilla.<sup>39</sup> Menettely markkinaoikeudessa perustui hankintalakiin ja täydentävästi hallintolainkäyttölakiin (586/1996). Hankintavalitukset kuuluivat selkeästi osaksi hallinto-oikeudellista oikeussuojajärjestelmää.

Hankintajärjestelmä uudistettiin vuonna 2007 annetulla lailla julkisista hankinnoista (348/2007).<sup>40</sup> Lain sisältö vastasi pääosin aikaisempaa hankintalainsäädäntöä. Samalla kuitenkin pyrittiin hankintamenettelyn yksinkertaistamiseen ja joustavoittamiseen etenkin EU-kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa.<sup>41</sup> Uudessa hankintalaissa

<sup>36</sup> Ks. HE 50/2006 s. 19. Muutoksenhakuoikeus ulotettiin vuonna 1998 koskemaan kaikkia hankintalain soveltamisen piiriin kuuluvia hankintoja ja myös sellaisia hankintoja, joista oli jo tehty sopimus. Vuonna 2005 tehdyn uudistuksen mukaan hankintayksikkö oli velvollinen tekemään hankintamenettelyn aikana tekemistään ratkaisuihinsa kirjalliset päätökset. Hankintapäätöstä ei myöskään saanut panna täytäntöön eikä hankintasopimusta tehdä ennen 21 päivän määräajan kulumista.

<sup>37</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 9 ja 39.

<sup>38</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 51–53.

<sup>39</sup> HE 105/2001 vp s. 54.

<sup>40</sup> Samassa yhteydessä annettiin laki vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007, erityisalojen hankintalaki). Laeilla pantiin täytäntöön julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/18/EY) ja vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/17/EY). Erityisalojen hankintalaki vastasi pääpiirteissään hankintalakia.

<sup>41</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 37. Lisäksi kansalliset kynnysarvot alittavat hankinnat jäivät nyt hankintalainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle. Tämän todettiin mahdollistavan sen, että menettelyt olisivat jatkossa mahdollisimman tehokkaita sekä hankintayksiköiden että tarjoajien kannalta.

selkeytettiin myös reaalikeynojen käyttöä.<sup>42</sup> Tämä liittyi odotusaikasääntelyyn, joka rajattiin tehokkuussyistä koskemaan ainoastaan EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja.

Julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän kehittämisen kannalta muodostui keskeiseksi hankintalakiin vuonna 2010 tehty muutos (321/2010). Tämä liittyi oikeussuojadirektiivin 2007/66/EY (neuvoston direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY muuttamisesta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen tehokkuuden parantamiseksi annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/66/EY) kansalliseen täytäntöönpanoon.<sup>43</sup> Lainmuutoksen esitöissä alleviivattiin oikeussuojadirektiivin lähtökohtia: ehdokkailla ja tarjoajilla tuli olla käytössään *tehokkaat* ja *nopeat* oikeussuojakeinot. Niinpä uudistuksen tavoitteiksi asetettiin, että oikeussuojakeinojen käyttöedellytykset olivat selkeitä ja että oikeussuojakeinot johtivat sisällöllisesti ja ajallisesti tehokkaaseen asioiden käsittelyyn hankintamenettelyyn osallistuvien oikeussuojan ja hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaamiseksi.<sup>44</sup> Kansallisessa täytäntöönpanossa tuotiin siten aktiivisesti esille eri osapuolten tasaverlaiseen kohtelun ja myös hankintayksiköiden toimintaedellytysten turvaamisen näkökulma. Tehokkuus ja nopeus liittyivät keskeisesti reaalikeynojen käyttöön – hankinta ei saanut tehdä tyhjäksi sellaisten muutoksenhakukeinojen käyttöä, joilla oli todellista merkitystä hankinnan lainmukaisuuden tutkimisen kannalta.<sup>45</sup> Keskeisenä tavoitteena uudistuksessa olikin oikeussuojakeinojen tehostaminen ennen kuin hankintaa koskeva sopimus tehdään.<sup>46</sup>

Hankintalain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan lainsäädännön oli arvioitu lisänneen hankintojen avoimuutta ja parantaneen yleisesti hankintamenettelyn tasoa, mutta toisaalta hankintaprosessit olivat pitkittyneet ja menettelyt olivat monimutkaistuneet. Markkinaoikeuden käsittelyaikojen keston oli hieman aikaisemmin kiinnitetty huomiota eduskunnan talousvaliokunnassa.<sup>47</sup> Eduskunta oli lisäksi edellyttänyt

<sup>42</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 117 ja 119.

<sup>43</sup> Muutoksenhakumenettelyjen tulevaan uudistukseen oli viitattu ennakoivasti jo vuoden 2007 hankintalain esitöissä. Ks. HE 50/2006 vp s. 2. Oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanoon liittyi myös erityisalojen hankintalain muutos (322/2010).

<sup>44</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 5.

<sup>45</sup> Tähän liittyi mm. se, että muutoksenhaku säädettiin automaattisesti jatkamaan odotusaikaa. Hankintalain muutetun 90 §:n 1 momentin mukaan hankinnassa, jossa on noudatettava odotusaikaa tai 79 §:ssä tarkoitettua määräaikaa, hankintayksikkö ei saa tehdä hankintasopimusta, jos asia on saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi.

<sup>46</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 16.

<sup>47</sup> Hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: ”Valtioneuvoston hankintaselonteon eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota myös oikeusturvakeinojen toimivuuteen (TaVM 5/2009 vp). Talousvaliokunnan mietinnössä erityisenä ongelmana pidetään markkinaoikeuden pitkiä käsittelyaikoja. Markkinaoikeudessa vireillä olevan valituksen käsittely saisi pääsääntöisesti kestää enintään kuusi kuukautta. Pitkä valitusprosessi ja

(EK 5/2009 vp) markkinaoikeuden resurssien turvaamista siten, että valitukset voitiin käsitellä pääsääntöisesti enintään kuudessa kuukaudessa. Eduskunnan esille ottama kuuden kuukauden määräaika oli siten taustalla, kun oikeussuojadirektiivin edellyttämistä muutoksia ryhdyttiin sisällyttämään hankintalainsäätöön. Lähtökohtana esityksessä oli tämän mukaisesti markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen, mutta myös se, että eri osapuolten oikeudet otettaisiin tehokkaasti ja tasaveroisesti huomioon.<sup>48</sup>

Hallituksen esityksessä katsottiin edellä esitetyltä pohjalta, että tavoitteellisen käsittelyajan markkinaoikeudessa tulisi olla noin 3–6 kuukautta, jolloin seuraamukset voisivat nykyistä useammin painottua reaalikeinoin.<sup>49</sup> Hallituksen esityksessä todettiin lisäksi vielä seuraavaa:

Erityisesti hankinta-asioiden käsittelyaikaa tulisi voida lyhentää nykyisestä pysyvästi, jolloin seuraamukset samalla painottuisivat reaalikeinon käyttöön. Useamman viime vuoden jatkuneessa tilanteessa hankinta-asioiden käsittelyaika on ollut liian pitkä markkinaoikeudessa, mutta jatkomuutoksenhakukaan ei ole ollut ajallisesti sen tehokkaampaa. Käsittelyajan pituus on pitkälti resurssointikysymys. Esityksellä pyritään selkiyttämään ja parantamaan eri tuomarikokoonpanojen käyttöedellytyksiä markkinaoikeudessa.<sup>50</sup>

Oikeussuojajärjestelmän tehostamisen tarkoituksessa valmistelussa oli myös esillä uuden oikeussuojakeinon, hankintaoikaisun käyttöönotto. Hankintaoikaisulla hankintayksikkö saattoi oikaista tehokkaasti ja joustavasti hankintamenettelyn selviä virheitä. Tämä liitti hankintaoikaisun hallinnon oikeussuojajärjestelmän yleisiin kehittämistöimiin. Samanaikaisesti oli nimittäin vireillä hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittäminen oikeussuojakeinona ja sen käyttöalan laajentaminen.<sup>51</sup>

---

sanktioiden epätodennäköisyys saattavat johtaa myös oikeusturvakeinon väärinkäyttöön. Mietinnön mukaan olisi myös aiheellista selvittää, voitaisiinko markkinaoikeuden käsittelyprosesseja kehittää edelleen.” Ks. HE 190/2009 vp s. 15. Ks. myös PeVL 35/2009 vp s. 2.

<sup>48</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 5 ja 31. Ks. myös OM 2008:6 s. 16–17.

<sup>49</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 34.

<sup>50</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 26.

<sup>51</sup> Hallituksen esityksessä painotettiin sitä, ettei hankintaoikaisu olisi oikeudelliselta luonteeltaan varsinaista muutoksenhakuvaihetta edeltävä pakollinen oikaisuvaatimuskvaihe eikä menettelyssä olisi myöskään kysymys oikeussuojadirektiivissä tarkoitettusta oikaisuvaatimuksesta. Ks. HE 190/2009 vp s. 54.

Hankintaoikaisun käyttöönotto hankintalain vuonna 2010 toteutetulla muutoksella (80 §) merkitsi näin ollen pyrkimystä hankinnan oikeussuojajärjestelmän selkeään tehostamiseen.<sup>52</sup> Hankintaoikaisulla voitiin muuttaa hankintapäätöstä myös yksityisen osapuolen vahingoksi ilman tämän suostumusta.<sup>53</sup> Lainmuutoksen yhteydessä nostettiin lisäksi kansallisia kynnysarvoja, mikä merkitsi sitä, että osa kansallisista hankinnoista siirtyi hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle. Myös uusia seuraamuksia säädettiin EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta (tehottomuusseuraamus, seuraamusmaksu ja sopimuskauden lyhentäminen, 96–98 §). Hankintayksikön toimintaedellytysten turvaamiseksi otettiin toisaalta käyttöön mahdollisuus väliaikaisjärjestelyihin muutoksenhaun aikana (93 §). Puitejärjestelyyn perustuvissa hankinnoissa otettiin käyttöön käsittelylupa markkinaoikeudessa ja sitä koskeva valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa (86 ja 103 §). Tätä perusteltiin erityisesti tehokkuusnäkökohdilla.<sup>54</sup>

Hankintajärjestelmää tarkasteltiin oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä vielä myös prosessuaalisten tehostamistoimien näkökulmasta. Markkinaoikeuslain muutoksella yhden tuomarin kokoonpanon käyttöedellytyksiä selkiinnytettiin, markkinaoikeuden vahvennetun istunnon kokoonpanoa lisättiin ja markkinaoikeudessa otettiin käyttöön täysistunto myös lainkäyttöasioita varten (markkinaoikeuslain 9–12 §:n muutos 323/2010).<sup>55</sup>

Oikeussuojajärjestelmää selkeytettiin edelleen vielä siten, että hankinta-asia tuli nyttemmin vireille valituksesta aikaisemman hakemuksen sijasta (85 §). Muutoksenhakuaikaa (14 päivää) pidettiin lähtökohtaisesti riittävänä, ja tehokkuutta oli omiaan lisää-

<sup>52</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 38, jossa todettiin, että selkeissä virhetapauksissa tarve turvautua tuomioistuinmenettelyyn tuli oletettavasti vähenemään.

<sup>53</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 29. Vaikka hankintaoikaisu jossain määrin rinnastuu hallintolain (434/2003) asiavirheen korjaamiseen, oikeuskeinoilla on myös keskinäisiä eroja. Ks. Halila – Aer 2014 s. 44–46. Ks. myös Pekkala ym. 2019 s. 624–632.

<sup>54</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 35/2009 vp s. 2–3. Valiokunnan mukaan käsittelylupajärjestelmä oletettavasti vähentäisi markkinaoikeuteen käsiteltäväksi tulevien asioiden määrää ja lyhentäisi osaltaan käsiteltävänä olevien hankinta-asioiden käsittelyaikaa. Valituslupajärjestelmän osalta todettiin, että hankinta-asioiden käsittelyn edellyttämää joutuisuutta ei pystytty toteuttamaan, jos oikeudelliselta merkitykseltään vähäistä hankintapäätöstä käsiteltäisiin täysimittaisesti kahdessa tuomioistuinasteessa. Rajatun valituslupajärjestelmän käyttöönottoa ei siten pidetty ongelmallisena PL 21 §:n 2 momentin kannalta.

<sup>55</sup> Ks. kootusti HE 190/2009 vp s. 28–30 ja 37. Hallituksen esityksessä mm. todettiin seuraavaa: ”Esityksessä ehdotetut laajennukset vahvennettuun istuntoon sekä täysistunnon käyttöönotto voivat osaltaan selkeyttää ja nopeuttaa asioiden käsittelyä. Samalla tuomioistuimelle tulee mahdollisuus ratkaista omia soveltamislinjauksiaan tähän tarkoitukseen paremmin soveltuvissa kokoonpanoissa. Yhdenmukaisen ratkaisulinjan luominen luo puolestaan edellytyksiä vastaavanlaisten asioiden nopeammalle käsittelylle.”

mään myös hankintapäätöksen sähköisen tiedoksiannon mahdollisuus. Näistä säädettiin uudistetun hankintalain 75 ja 87 §:ssä. Hankintalain esitöissä alleviivattiin edelleen sitä, että hallintolainkäyttölain valitusta koskevat säännökset velvoittavat nykyistä oikeustilaa selkeämmin valittajan esittämään valitusperusteensa valitusajassa.<sup>56</sup> Myös kuulemiseen kiinnitettiin erikseen huomiota, ja sen todettiin voivan pitkittää prosessia etenkin uusien seuraamusten kysymyksessä ollessa.<sup>57</sup> Jatkomuutoksenhakua hankinta-asioissa rajoitettiin siten, ettei markkinaoikeuden tekemästä täytäntöönpanoratkaisuista enää saanut hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta (103 §).<sup>58</sup>

Oikeussuojadirektiivillä pyrittiin kaiken kaikkiaan turvaamaan oikeutta tuomioistuinkäsittelyyn sekä varmistamaan hankinta-asioden tuomioistuinkäsittelylle oma paikkansa hankintajärjestelmän kokonaisuudessa. Oikeussuojadirektiivi varmensi sitä, että tuomioistuimen ratkaisulla oli reaalista merkitystä hankintamenettelyn (mahdollisten) virheellisyyksien korjaamisessa tai muissa tilanteissa, joissa hankintalakia oli rikottu. Niinpä tuomioistuinvaihe oli sikäli rauhoitettu, ettei hankintapäätöksen täytäntöönpano ollut lähtökohtaisesti mahdollista tuona aikana. Täytäntöönpano tuli sen sijaan mahdolliseksi heti markkinaoikeuden päätöksen antamisen jälkeen. Hankintalain 106 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden päätöstä oli valituksesta huolimatta noudatet-

<sup>56</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 28–29.

<sup>57</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 38, jossa todettiin seuraavaa: ”Hankintalainsäädännön uudistuksessa on markkinaoikeuden työmäärään kannalta kriittisesti arvioitavia kohtia erityisesti siltä osin kuin EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa seuraamusvaihtoehtojen määrä laajenee. On oletettavaa, että näitä uusia seuraamusvaihtoehtoja tullaan myös vaatimaan. Luonteeltaan seuraamusvaihtoehtoista erityisesti hankintasopimuksen tehotomuuteen ja sopimuskauden lyhentämiseen liittyvät seuraamukset ovat sellaisia, ettei niitä voida määrätä kuulematta asianomaisia sopimusosapuolia. On siis todennäköistä, että markkinaoikeudessa joudutaan suorittamaan entistä enemmän voittaneen tarjoajan kuulemisia. Kuulemiskierrosten lisääntyessä on todennäköistä, että tällaisten uusien seuraamusten määräämistä koskevien asioiden käsittely muodostuu normaalia pidemmäksi. Kysymys on myös oikeudellisesti vaativasta ratkaisutilanteesta, kun seuraamuksia joudutaan harkitsemaan suhteessa sopimusosapuolten velvoitteisiin.”

<sup>58</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 38, jossa todettiin seuraavaa: ”Markkinaoikeuden työmäärän kannalta lisäystä voidaan ennustaa myös täytäntöönpanoasioiden määrässä, koska EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin liittyy niin sanottu automaattinen suspensio, joka voidaan poistaa vain tuomioistuimen ratkaisulla. Täytäntöönpanoasioissa työmäärän rajausta tapahtuisi vain korkeimmassa hallinto-oikeudessa, joka ei enää ratkaisisi erillisenä valituksena täytäntöönpanoasioita. Vastaavasti markkinaoikeuden työmäärässä voi tapahtua lisäystä sen vuoksi, että täytäntöönpanoa koskeva asia saatetaan usean kerran asian käsittelyn aikana markkinaoikeuden ratkaistavaksi.”

tava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrännyt. Tätä perusteltiin hankintamenettelyn kiireellisyysvaatimuksilla sekä hankintayksikön että hankintamenettelyyn osallistuvien toimijoiden näkökulmasta.<sup>59</sup>

Eri seikoista käy ilmi, että oikeussuojadirektiivi edellytti markkinaoikeuskäsittelyltä myös prosessuaalista tehokkuutta. Tehokkuutta katsottiin voitavan edistää markkinaoikeuden ratkaisukokoonpanojen aikaisempaa paremmalla määrittämisellä sekä välillisesti myös hankintaoikaisun käyttöön otolla. Preklusion merkitykseen lähinnä vain viitattiin, mutta samalla sen merkitystä painotettiin muutoksenhaun selkeyttämisen kannalta. Sen sijaan ongelmallisemmiksi koettiin kuulemisvelvoitteen toteuttaminen ja täytäntöönpanoon liittyvät kysymykset, jotka saattoivat pitkittää markkinaoikeusprosessia ainakin yksittäisissä tilanteissa. Kokonaisuutena katsoen uudistusten katsottiin kuitenkin vähentävän markkinaoikeuteen tehtävien valitusten määrää ja sitä kautta lyhentävän markkinaoikeudessa käsiteltävien hankinta-asioiden ruuhkaa ja käsittelyaikoja.<sup>60</sup>

Markkinaoikeutta koskeva sääntely uudistettiin vuonna 2013, jolloin annettiin laki markkinaoikeudesta (99/2013) ja laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa (100/2013, jäljempänä MOL). Lait tulivat voimaan 1.9.2013. Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena oli keskittää teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita koskeva ratkaisutoiminta samaan oikeuspaikkaan, markkinaoikeuteen.<sup>61</sup> Uudistuksella myös selkeytettiin markkinaoikeusprosessia, koska esimerkiksi laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa koski nyt myös hankinta-asioiden käsittelyä. Käytännössä sääntely vastasi pitkälti aikaisempaa oikeustilaa: valmisteluistunnon toimittamista ja suullista käsittelyä koskevaa sääntelyä lukuun ottamatta sääntelypohjan oli tarkoitus löytyä etenkin hallintolainkäyttölaista (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 3:1). Uutta oli sen sijaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sisältyvä sääntely oikeudenkäynnin joutuisuudesta, asioiden käsittelyjärjestyksestä ja asian kiireelliseksi määrittämisestä (6:6). Vaikka säännös ei merkinnyt muutosta aikaisempaan, se ilmaisi yleisen tehokkuustavoitteen markkinaoikeuskäsittelyssä mukaillen siten EIS 6 artiklan

<sup>59</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 77. Poikkeuksena pääsäännöstä olivat lain 94 §:n 1 momentin 4–7 kohdassa tarkoitetut seuraamukset, jotka voitiin panna täytäntöön vain lainvoimaisen päätöksen nojalla.

<sup>60</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 38. Ks. myös PeVL 35/2009 vp s. 2, jonka mukaan valiokunta oli itsekin kiinnittänyt huomiota asioiden ruuhkautumiseen markkinaoikeudessa (PeVL 2/2009 vp, s. 3/II).

<sup>61</sup> Ks. HE 124/2012 vp s. 1.

lähtökohtia.<sup>62</sup> Kyseisessä laissa säädettiin muun muassa myös muutoksenhausta. Se tapahtui hankinta-asioissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen (7:1).

Vuoden 2017 alusta lukien voimaan tullut laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, hankintalaki) on korvannut vuodelta 2007 olevan hankintalain. Uuden, edelleen voimassa olevan hankintalain tavoitteet on kiteytetty hankintalain 2 §:ssä seuraavasti:<sup>63</sup>

Lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti, laadukkaasti ja suunnitelmallisesti olemassa olevat kilpailuolosuhteet hyväksi käyttäen ja ympäristö- ja sosiaaliset näkökohdat huomioon ottaen. Hankintatoimintaan liittyvien hallinnollisten tehtävien vähentämiseksi hankintayksiköt voivat käyttää puitejärjestelyjä sekä tehdä yhteishankintoja tai hyödyntää muita yhteistyömahdollisuuksia julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.

Hankinnat on toteutettava tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Hankinnat on pyrittävä järjestämään siten, että pienet ja keskisuuret yritykset ja muut yhteisöt pääsevät tasapuolisesti muiden tarjoajien kanssa osallistumaan tarjouskilpailuihin. Tässä laissa tarkoitetut kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa on pyrittävä huomioimaan hankinnan kokoon ja laajuuteen nähden riittävä avoimuus ja syrjimättömyys.

Hankintalain lähtökohta on, samalla tavoin kuin aikaisemmin, hankintajärjestelmän tehokkuudessa ja tarjoajien oikeudenmukaisessa (tasapuolisessa ja syrjimättömässä)

<sup>62</sup> Ks. tästä painotuksesta HE 124/2012 vp s. 71. Markkinaoikeuslain 18 §:ssä säädettiin kiireelliseksi määräämistä koskevasta päätöksenteosta: päätöksentekijänä oli yli-tuomari tai työjärjestyksessä mainituin tavoin markkinaoikeustuomari.

<sup>63</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 1. Esityksellä pantiin täytäntöön Euroopan unionin uudet julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat direktiivit, jotka annettiin 26.2.2014 (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta).

kohtelussa – toisin sanoen hallinnollisessa ja taloudellisessa tehokkuudessa ja oikeusturvassa. Oikeussuojakeinojen osalta nykyinen hankintalaki vastaa pääosin vuoden 2007 hankintalakia siihen vuonna 2010 tehtyine muutoksineen, joskin siinä on muun muassa kevennetty kansallisissa hankinnoissa noudatettavaa menettelyä. Tämä on liittynyt siihen, että hankintamenettelyssä oli havaittu oikeuskysymysten vaikeutumista ja oikeusriitojen lisääntymistä. Siksi esille nousi laajemminkin tarve entistä selkeämmän, yksinkertaisemman ja joustavamman hankintalainsäädännön luomiseksi.<sup>64</sup>

Vuonna 2016 säädetyssä hankintalaissa kulkee edelleen yhtenä punaisena lankana pyrkimys tehokkaaseen tuomioistuinkäsittelyyn. Hankintalakiin on tehty oikeusriitojen vähentämisen tarkoituksessa muutoksia, joiden tarkoituksena on ollut uudistaa ja tämentää aikaisemmin virheille alttiita hankintamenettelyn vaiheita.<sup>65</sup> Hankintajärjestelmän tehostamisen kannalta merkittävää on ennen muuta se, että uudella hankintalailla otettiin käyttöön valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä on ollut omiaan selkeyttämään korkeimman hallinto-oikeuden roolia ylemmän asteisena hallintotuomioistuimena samojen suuntaviivojen mukaisesti, kuin on ollut esillä hallinnon oikeussuojajärjestelmän yleisissä kehittämistoimissa. Valituslupa koskee muita hankintayksikön määrittämiä seuraamuksia kuin seuraamusmaksua (165 §). Valituslupaa on perusteltu hankinta-asioihin liittyvillä kiireellisyysnäkökohdilla ja hankintamenettelyn eri osapuolten oikeussuojavaatimuksella.<sup>66</sup> Ensiksi mainitut perustelut kytkevät valituslupan laajentamisen hankinta-asioiden yleiseen luonteeseen ja samalla yleisen edun näkökulmaan.

<sup>64</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 38 ja 49.

<sup>65</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 49 ja 221. Esimerkiksi hankintapäätöksen perusteluvelvollisuuden sisältöä selkeytettiin tässä tarkoituksessa (123 § 2 momentti).

<sup>66</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 243, jossa on todettu seuraavaa: ”Lainkohdassa ehdotettiin hankinta-asioihin liittyvien kiireellisyysnäkökohtien sekä muutoksenhaun kohteena olevan tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan oikeussuojan turvaamisen johdosta valituslupan asettamista markkinaoikeuden päätöksiä koskeviin valituksiin. Valituslupaperusteet tällaisessa asiassa perustuvat hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momenttiin.” Ks. myös s. 286–288. Hallituksen esityksessä (s. 288) alleviivattiin KHO-vaiheen tehokkuuden merkitystä seuraavasti: ”Valituslupajärjestelmä vaikuttaisi myönteisesti korkeimman hallinto-oikeuden edellytyksiin kohdentaa voimavarojaan hankinta-asioiden laadun vaatimalla tavalla. Käytännössä aikasäästö syntyisi esimerkiksi niistä soveltamistilanteista, joissa valituskirjelmän perusteella valituslupan myöntämiselle ei näyttäisi olevan perustetta, jolloin asiassa ei myöskään suoritettaisi välitoimia eri osapuolten kuulemiseksi ennen asian tuomista istuntoon. Aikasäästön eräs osatekijä olisi mahdollisuus käyttää valituslupa-asian ratkaisemiseksi kolmen jäsenen kokoonpanoa, jos valituslupahakemus tulee hylättäväksi.” Ks. vielä PeVL 49/2016 vp s. 2.



Uudessa hankintalaissa säädetään lisäksi siitä, että hankintapäätöksiin, jotka koskevat dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksymistä, ei saa hakea valittamalla muu-  
tosta markkinaoikeudelta, jollei markkinaoikeus myönnä asiassa käsittelylupaa (146 §  
3 momentti).<sup>67</sup> Käsittelylupa ei koske siten pelkästään puitejärjestelyyn perustuvaa  
hankintaa vaan myös dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksymistä. Odotusaikaa  
on myös lyhennetty (14 päivää), ja sitä on laajennettu EU-kynnysarvot alittaviin han-  
kintoihin (129 §). Odotusaikaa koskevat muutokset vaikuttavat siten hankintapäätök-  
sen täytäntöönpanoon. Hankintaoikaisun edellytyksiä on samoin laajennettu (132 §).  
Määräaikaa hankintayksikön käynnistämälle korjaamiselle on pidennetty 90 päivään  
joustavuussyistä (133 §).<sup>68</sup> Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on annettu tehtäväksi valvoa  
erityisesti laittomia suorahankintoja. Myös tämän on ennakoitu voivan vähentää tar-  
vetta suorahankintoja koskeviin markkinaoikeudelle tehtäviin valituksiin.<sup>69</sup>

Voimassa olevaan hankintalakiin on näin ollen tehty yksittäisiä muutoksia, joiden on  
arvioitu yksinkertaistavan ja joustavoittavan hankintamenettelyä ja samalla rajoittavan  
markkinaoikeuteen sekä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevien valitusten määrää ja  
niiden käsittelyaikoja.<sup>70</sup> Hankintaoikaisun laajentamisella on pyritty tehostamaan oi-  
keusturvaa ja samalla suodattamaan markkinaoikeuteen tehtäviä valituksia. Valituslu-  
van käyttönotolla on otettu periaatteellisestikin tärkeä kanta hankinta-asioiden muu-  
toksenhakujärjestelmän kehittämisessä ja oikeudenkäyntien tehostamisessa. Hankin-  
tamenettelyä ja sitä koskevaa muutoksenhakua on näin ollen tehostettu edelleen vuo-  
den 2007 hankintalaista, ja samalla on otettu huomioon hallinnon oikeussuojajärjestel-  
män yleisessä kehittämisessä omaksutut linjaukset.

Todettakoon vielä, että markkinaoikeuden päätöksistä perittävää oikeudenkäyntimak-  
sua korotettiin tuntuvasti tuomioistuinmaksulain (1455/2015) voimaantulon yhtey-  
dessä vuoden 2016 alusta lukien. Myös tämä muutos liittyy markkinaoikeusprosessin  
tehostamista koskeviin tavoitteisiin – vähintäänkin välillisesti.<sup>71</sup>

Markkinaoikeutta koskevaa sääntelyä on puolestaan uudistettu vuonna 2016. Markki-  
naoikeudesta säädetään nyt tuomioistuinlaissa (673/2016), jolloin markkinaoikeudesta  
annettu laki (99/2013) on tullut kumotuksi. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta

<sup>67</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 42. Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei myöskään  
voida saattaa hankintayksikön päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee sitä, että han-  
kintaa ei jaeta osiin tai että kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään  
yksinomaan halvinta hintaa tai kustannuksia. Myös tämä rajaa oikeusriitojen määrää  
markkinaoikeudessa.

<sup>68</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 15.

<sup>69</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 46 ja 232.

<sup>70</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 48.

<sup>71</sup> Ks. oikeudenkäyntimaksun taustasta OM 6/2010 s. 53–54. Ks. myös Siitari-Vanne  
2010 s. 453.

annettua lakia on samoin muutettu (678/2016). Muutoksia ei ole kuitenkaan tehty siltä osin, kuin kysymys on markkinaoikeusprosessista ja sen tehokkuustavoitteista, jotka ovat nyt tarkastelun keskiössä.

## 2.2.3 Tapahtuuko oikeudenkäynti markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa kohtuullisen ajan kuluessa

### Markkinaoikeuden käsittelyajat

Julkisia hankintoja koskevien valitusten käsittelyajat ovat olleet jatkuvasti esillä hankintalainsäädännön kehittämisessä, ja oikeudenkäyntien tehostaminen on muodostanut keskeisen juonteen lainsäädäntötoimien sisällössä. Esimerkiksi hankintavalitusten keskimääräinen käsittelyaika markkinaoikeudessa oli 2,8 kuukautta vuonna 2003, kun taas vuonna 2005 keskimääräinen käsittelyaika oli yli 5 kuukautta.<sup>72</sup> Vuonna 2006 hankinta-asioden keskimääräinen käsittelyaika oli markkinaoikeuden tilastojen mukaan 10,2 kuukautta, vuonna 2007 14,2 kuukautta ja vuonna 2008 taas 14 kuukautta. Käsittelyajan pidentymisen katsottiin johtuneen ennen muuta vuodesta 2005 alkaneesta asiamäärien kasvusta markkinaoikeudessa.<sup>73</sup> Voimassa olevan hankintalain esitöissä todettiin 10 vuotta myöhemmin, että julkisten hankintojen soveltamistilanteet ja hankintamenettelyjä koskevat oikeuskysymykset ovat muuttuneet monimutkaisemmiksi. Markkinaoikeuden käsittelemien hankintoja koskevien riitojen määrän on todettu kasvaneen etenkin vuosina 2007–2010.<sup>74</sup>

Markkinaoikeuden vuosien 2015–2020 tilastoista käy ilmi, että hankintavalitukset muodostavat selvästi suurimman asiaryhmän markkinaoikeudessa. Saapuvien valitusten määrä on vaihdellut vuosien aikana. Vuonna 2020 valitusten määrä jonkin verran kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna. Merkillepantavaa on se, että hankintavalitusten

<sup>72</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 20.

<sup>73</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 10.

<sup>74</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 15, jossa todettiin seuraavaa: ”Julkisissa hankinnoissa on nykyään yhä harvemmin käsillä yksinkertainen asetelma, jossa yksi julkisyhteisö ostaa selkeällä tavalla etukäteen määriteltävissä olevan tuotteen yhdeltä tarjouskilpailun kautta valikoituvalta toimittajalta. Sen sijaan yhä useammin julkisyhteisöt ovat tilanteessa, jossa hankkijoita tai hankinnan rahoittajia on useita, hankinnan kohde on erittäin hankalasti etukäteen määriteltävissä tai sopimuskumppaneina on useampi yksityis- tai julkisoikeudellinen toimija.”

keskimääräinen käsittelyaika on nyttemmin laskenut. Viimeisimmän vuoden 2020 tilaston mukaan keskimääräinen käsittelyaika oli 6,6 kuukautta.

Vuonna 2015 hankintavalituksia saapui 524. Markkinaoikeus ratkaisi vuoden aikana 561 hankinta-asiaa. Hankinta-asioden keskimääräinen käsittelyaika oli 5,7 kuukautta. Vuonna 2016 hankintavalituksia saapui 426. Markkinaoikeus ratkaisi vuoden aikana 407 hankinta-asiaa. Julkisia hankintoja koskevien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 6,9 kuukautta.

Vuonna 2017 hankintavalituksia saapui 484. Markkinaoikeus ratkaisi vuoden aikana 496 hankinta-asiaa. Julkisia hankintoja koskevien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 8,3 kuukautta.

Vuonna 2018 hankintavalituksia saapui 413. Markkinaoikeus ratkaisi vuoden aikana 408 hankinta-asiaa. Julkisia hankintoja koskevien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 7,5 kuukautta.

Vuodelta 2019 olevan tilaston mukaan markkinaoikeuteen saapui hankinta-asioita 308. Markkinaoikeus ratkaisi vuoden 2019 aikana 356 hankinta-asiaa. Julkisia hankintoja koskevien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 7,6 kuukautta. Markkinaoikeuden tilastoista käy edelleen ilmi, että 73 hankintavalitusta on ratkaistu alle kolmessa kuukaudessa, ajanjaksolla 3–6 kuukautta on ratkaistu 61, ajanjaksolla 6–9 kuukautta on ratkaistu 77, ajanjaksolla 9–12 kuukautta on ratkaistu 89, ajanjaksolla 12–18 on ratkaistu 50 ja yli 18 kuukaudessa on ratkaistu 6 hankintavalitusta. Tilastoista ei käy ilmi, millaisia asioita edellä mainittuihin lukuihin sisältyy, ja ratkaistaanko esimerkiksi peruutetut ja sillensä jätetyt asiat mainitun kolmen kuukauden sisällä. Viimeisimmän vuodelta 2020 olevan tilaston mukaan hankinta-asioita saapui 442. Markkinaoikeus ratkaisi vuoden 2020 aikana 400 hankinta-asiaa. Julkisia hankintoja koskevien valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli 6,6 kuukautta.<sup>75</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuntaliiton ylläpitämän Julkisten hankintojen neuvontayksikön selvityksestä vuodelta 2020 käy ilmi, että vuosien 2017–2019 aikana Suomessa toteutettiin julkaistujen hankintailmoitusten perusteella yli 40 000 hankintaa, jotka on tehty vuonna 2017 voimaan tulleen hankintalain mukaan. Niistä markkinaoikeuden käsiteltäväksi päätyi yhteensä 364, mikä vastaa 1–2 prosenttia toteutetuista hankinnoista. Markkinaoikeus totesi tarkastelujaksossa hankintamenettelyssä virheen

<sup>75</sup> Ks. tarkemmin MAO:n vuositilastot 25.7.2021.

161:ssä antamassaan ratkaisussa, mikä vastaa vain noin 0,4 prosenttia toteutetuista hankinnoista. Selvityksessä on todettu yhteenvedona muun ohella seuraavaa:

Tämä selvitys on verrokkiselvitys neuvontayksikön vuonna 2011 julkaistulle selvitykselle. Verrattaessa näiden kahden selvityksen lukuja, voidaan ensinnäkin havaita markkinaoikeuden käsittelemien tapausten määrän laskeneen. Pääsääntöisesti myös virheiden lukumäärä eri prosessin vaiheessa näyttäisi laskeneen. Selvityksen perusteella on myös huomattavissa, että tietyn tyyppisiä virheitä ei enää ilmennyt: vaikuttaisi, että hankintayksiköt ovat oppineet aikaisemmista virheistä. Siinä, missä vuoden 2011 selvityksessä ilmeni tarjous-ten käsittelyvaiheessa eniten virheitä, nykyisessä selvityksessä virheet painottuvat enimmäkseen tarjouspyynnön laatimiseen. Hankintalainsäädännön muutoksilla voidaan arvioida myös olleen olennaista vaikutusta tapausmäärien laskuun ja virheiden ilmenemiseen. Esimerkiksi vuoden 2017 hankintalakiin kansallisia kynnysarvoja nostettiin. Markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu täten nykyisin arvoltaan suurempia hankintoja. Lisäksi virheiden lukumäärän vähenemiseen on voinut vaikuttaa esimerkiksi kansallisten hankintojen sääntelyn joustavoittaminen sekä se, mille tasolle hankintapäätöksiä koskeva perusteluvelvollisuus on lainsäädännössä asetettu.<sup>76</sup>

Selvitystehtävän yhteydessä tapahtuneessa markkinaoikeuden edustajien kuulemisessa on tuotu esille se, että tuomioistuimeen saapuvat valitukset ovat muuttuneet viimeisten vuosikymmenten aikana yhä monimutkaisemmiksi ja oikeudellisesti ongelmallisemmiksi. Oikeudenkäyntiaineisto on näissä asioissa usein varsin laaja. Samoja seikkoja on tuotu esille voimassa olevan hankintalain esitöissä.<sup>77</sup> Asioiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen on varattava siten riittävästi aikaa, mikä on lähtökohtana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksessa. Tosin osa valituksista voidaan ratkaista huomattavan nopeasti, alle kolmessa kuukaudessa. Tämä johtuu ennen muuta sellaisista hankintaoikaisun johdosta tehdyistä ratkaisuksista, joilla on vaikutusta markkinaoikeuden käsittelyyn.

Markkinaoikeus on allekirjoittaneen pyynnöstä selvittänyt sitä, millä tavalla ja kuinka tehokkaasti asiat, jotka jäävät tutkimatta, seulotaan vireillä olevien asioiden joukosta. Markkinaoikeus on tuonut asian käsittelystä esille seuraavaa<sup>78</sup>:

Hankinta-asian käsittely (HOL 36 §) ja selvittäminen (HOL 37 §) voivat muodostua myös normaalia virtaviivaisemmiksi esimerkiksi sen vuoksi, että vali-

<sup>76</sup> Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 2017–2019 s. 6.

<sup>77</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 287. Ks. myös PeVL 49/2016 vp s. 3.

<sup>78</sup> Ks. myös OM 6/2010 s. 29–30.

tuksen käsittelemiselle ei ilmeisesti ole edellytyksiä. Edellä mainittuja hankinta-asioita ei kuitenkaan varsinaisesti seulota siten, että kaikista vireillä olevista hankinta-asioista yksilöitäisiin ja niistä eroteltaisiin tietyin väliajoin joukko hankinta-asioita, joissa valitus olisi peruutettu tai joissa asian tutkimiselle ei ole edellytyksiä. Asian raukeamiseen tai tutkimatta jättämiseen johtavien tilanteiden havaitseminen ja niihin reagoiminen tapahtuvat osana asian normaalia kirjeenvaihtoa.

Jos valittaja peruuttaa valituksensa, eivätkä muut oikeudenkäynnin osapuolet ole esittäneet asiassa vaatimuksia, notaari toimittaa asian asiakirjat ja asian raukeamista koskevan päätösluonnoksen valmistelevalla jäsenellä asian ratkaisemiseksi yhden tuomarin kokoonpanossa. Jos valitus peruutetaan sen jälkeen, kun muut osapuolet ovat jo esittäneet vaatimuksia, tiedustellaan näiltä lähtökohtaisesti lausumapyynnöllä, onko näillä enää vaatimuksia asiassa. Ei ole harvinaista, että hankintayksikkö tai yksi taikka useampi kuultava vaatii, että valituksensa peruuttanut valittaja veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Tällöin markkinaoikeuden on annettava ratkaisu oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta ja tätä ennen tarvittaessa vaadittava selvitystä kuluvaatimuksesta ja kuultava valittajaa.

Usein valituksen peruuttamisen syynä hankinta-asiassa on se, että hankintayksikkö on markkinaoikeuskäsittelyn aikana hankintaoikaisua käyttäen poistanut valituksenalaisen päätöksensä ja ratkaissut asian uudelleen valittajalle myönteiseen suuntaan. Kun markkinaoikeudelle toimitetaan tieto hankintaoikaisun käyttämisestä, lähtökohtaisena toimintatapana on saada asiassa nopeasti selvyys siihen, onko valittajalla enää vaatimuksia asiassa. Koska hankintayksiköillä on mahdollisuus ottaa hankintapäätös tai ratkaisu korjattavakseen 90 päivän kuluessa päätöksen tai ratkaisun tekemisestä, voi hankinta-asia muuttua valituksen peruutusasiaksi vasta kauan sen jälkeen, kun valitus on tullut vireille. Lähtökohtana on kuitenkin mahdollisimman nopea prosessin johdellinen reagoiminen tällaisiin muutoksiin riippumatta siitä, missä vaiheessa ne tulevat eteen. Vaikka valitusta ei olisi peruutettu, on markkinaoikeudella hankintalain 134 §:ssä säädetyillä edellytyksillä mahdollisuus myös poistaa hankintaoikaisulla korjattuun päätökseen liittyvä asia käsittelystään antamatta pääasiasta ratkaisua. Tällaiset ratkaisut vaativat kuitenkin usein pykälän edellytyksiin liittyvien tekijöiden ja osapuolten näkemysten selvittämistä, mikä vaikuttaa käsittelyn keston.

Valitusten tutkimatta jättämistilanteet eivät valitusten peruutustilanteiden tavoin anna kovin usein hankinta-asioissa mahdollisuutta edetä nopeasti päätöksentekovaiheeseen. Myös valitusten myöhästymistä koskevat kysymykset

voivat olla hankinta-asioissa monimutkaisia ja verraten laajaa selvitystä edellyttäviä. Tämä voi johtua esimerkiksi hankintalain päätösten sähköistä tiedoksiantoa koskevista erityissäännöksistä ja hankintayksiköiden käytössä olevista sähköisistä järjestelmistä, joiden puitteissa päätökset voidaan antaa tiedoksi. Vielä monimutkaisempia voivat olla kysymykset markkinaoikeuden toimivallasta, jotka kytkeytyvät tarkempiin kysymyksiin esimerkiksi hankintalainsäädännön soveltamisalasta ja tähän liittyen hankintasopimusten luonteesta, hankintayksiköiden toiminnasta, palvelujen organisoimistavoista ja julkisyhteisöjen tavoista toimia markkinoilla. Vaikka näiden kysymysten monimutkaisuus voi näkyä selvitysten ja kirjelmointien laajuudessa, myös näissä tilanteissa tarkoituksena on kuitenkin aina tehokkaalla prosessinjohdolla saada asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliset seikat selvitettyä mahdollisimman täsmällisesti ja siten ripeää päätöksentekoa palvelevalla tavalla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että käsittelyn joutuisuutta arvioitaessa on annettava merkitystä muun ohella asian laadulle ja sen vaikeusasteelle (monimutkaisuudelle). Asiat on muutenkin ratkaistava yksittäisesti kunkin tapauksen erityispiirteiden pohjalta. Markkinaoikeuden ratkaisut julkaistaan kyseisen tuomioistuimen verkkosivuilla. Ratkaisujen perusteella voidaan todeta, että hankinta-asioita koskeviin valitusasioihin liittyy usein oikeudellisesti vaativia ja/tai laajaa selvitystyötä edellyttäviä kysymyksiä. Siksi asian riittävälle valmistelulle ja muun muassa päätösharkinnalle on voitava varata riittävästi aikaa. Toisaalta markkinaoikeuden selvityksen sekä tuomioistuimen edustajien kanssa käytyjen keskustelujen perusteella on todettavissa, että tutkimatta jättämisestä koskevat tai hankintalain 134 §:n nojalla annetut ratkaisut tehdään varsin tehokkaasti, ja tällaiset asiat seulotaan tai pyritään seulomaan asiaratkaisuun johtavien asioiden joukosta. Näihin asioihin saattaa myös liittyä omia aikaa vieviä ja tilannesidonnia piirteitä, niin kuin markkinaoikeuden selvityksestä käy ilmi. On myös otettava huomioon, että yleisten hallinto-oikeuksien keskimääräiset käsittelyajat (hallinto-oikeuksien vuosikertomusten mukaan noin 8–10 kuukautta) liikkuvat samoissa aikamääriä, eli tuomioistuinten välillä ei ole mainittavia eroja keskimääräisissä käsittelyajoissa.

Edellä esitetyillä perusteilla on todettavissa, ettei markkinaoikeuden käsittelyajoissa yleisesti ottaen poiketa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kohtuullisen keston vaatimuksesta.<sup>79</sup> Tuomioistuimen prosessinjohtolla on viime kädessä kuitenkin tärkeä

<sup>79</sup> Ks. myös Mäenpää 2019 s. 422, jonka mukaan oikeudenkäynnin keskimääräisiä käsittelyaikoja hallintotuomioistuimissa (korkein hallinto-oikeus 6,7 kuukautta, hallinto-oikeudet 8,2 kuukautta) ei voida yleisesti arvioiden pitää ongelmallisina PL 21 §:n tai EIS 6(1) artiklan kannalta.

merkitys joutisuusvaatimuksen toteuttamisessa yksityisen oikeusturvan kannalta. Viimeksi mainittuun kysymykseen palataan lähemmin jäljempänä.

## Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat

Voimassa olevassa hankintalaissa valittaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen on tehty luvanvaraiseksi, ja muutosta on perusteltu ennen muuta tehokkuusnäkökohdilla. Valituslupan ei hallinto-oikeudellisessa kontekstissa katsota rajoittavan oikeutta valittaa ensi asteen tuomioistuimen päätöksestä ja oikeusturvan saamista, koska lupaedellytysten täytyessä korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa ja asia tulee tutkittavaksi sen mukaisesti kuin valituksessa on esitetty.<sup>80</sup> Tehokkuus on joka tapauksessa nähty sellaiseksi arvoksi, jolla valituslupajärjestelmää on voitu perustella osana oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden tilastoista käy ilmi seuraavaa:

Hankinta-asioita saapui vuonna 2017 yhteensä 47 ja ratkaistiin 84 (luvussa mukana aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita). Valituslupaa ei myönnetty kahdessa asiassa. Ratkaistujen hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 17,9 kuukautta. Vuonna 2018 saapui 65 asiaa ja ratkaistiin 62 asiaa (mukana aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita). Valituslupaa ei myönnetty 28 asiassa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 9,3 kuukautta. Vuonna 2019 saapui 41 asiaa ja ratkaistiin 46 asiaa (mukana aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita). Valituslupaa ei myönnetty 26 asiassa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 11,5 kuukautta. Vuonna 2020 saapui 40 asiaa ja ratkaistiin 39 asiaa (mukana aikaisemmilta vuosilta siirtyneitä asioita). Hakemus hylättiin 20 asiassa. Keskimääräinen käsittelyaika oli 17,4 kuukautta. KHO:ssa ei tilastoida erikseen sitä, millainen käsittelyaika on asioissa, joissa ei myönnetä valituslupaa, ja asioissa, joissa annetaan pääasiasratkaisu. Viimeksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan Haipassa (hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmän kehittämishanke) on 30.4.2021 mennessä ratkaistu 19 valituslupa-asiana vireille tullutta asiaa, joiden keskimääräinen käsittelyaika on ollut 6,7 kuukautta. Ratkaistuihin asioihin sisältyy yksi asiasratkaisu.

Korkeimman hallinto-oikeuden tilastoista käyvät ilmi hankinta-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ilman eroa sen suhteen, päättyykö asia hakemuksen hylkäävään vai asiasratkaisun sisältävään päätökseen. Tilastot eivät siten kerro sitä, kuinka kauan sellaiset lupahakemukset kestävät, jotka päättyvät luvan hylkäävään päätökseen. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on joka tapauksessa vaihdellut 10 ja 20 kuukauden välillä. Kokonaiskäsittelyaika

<sup>80</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 62 ja PeVL 50/2018 vp s. 6.

on siten selkeästi pitempi kuin markkinaoikeudessa. Viimeisimmän selvityksen mukaan valituslupa-asioiden käsittelyaika olisi keskimäärin 6,7 kuukautta.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevat tapaukset ovat yleensä oikeudellisesti vaativia. Valituslupaperusteet ovat samat kuin yleensä hallintolainkäytössä, ja ne pohjautuvat hallintoprosessilain säännöksiin (111 §). Lupaperusteiden harkinnassa ovat oikeusturvanäkökohdat vahvasti esillä, mikä on otettava huomioon asian käsittelyyn ja päätöksentekoon varattavassa ajassa.<sup>81</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksissä ovat lisäksi perustelut keskeisessä roolissa. Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen ei näin ollen ole perusteita katsoa, että korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaika julkisia hankintoja koskevissa valituslupa- ja valitusasioissa olisi ongelmallinen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin joutisuusvaatimuksen kannalta.

Markkinaoikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyaikojen voidaan katsoa täyttävän oikeudenmukaiselta oikeudenkäynniltä edellytetyt joutisuusedellytykset. Tuomioistuimen prosessinjohtolla on tärkeä merkitys joutisuusvaatimuksen toteuttamisessa. Prosessinjohtoon toimivuuteen on siksi tärkeä kiinnittää jatkuvasti huomiota etenkin tuomioistuinten sisäisessä työnjaossa ja seurannassa.

## 2.2.4 Yhteenveto

Oikeudenkäynnin joutisuusvaatimus on keskeisessä roolissa, kun kysymys on oikeudenmukaisuuden toteutumisesta oikeudenkäynnissä. Käsittelyn kohtuullisen keston katsotaan palvelevan ennen muuta yksityistä, joka on riitauttanut hallintopäätöksen lainmukaisuuden tuomioistuimessa. Riittävän joutuisasti annettu ratkaisu päättää oikeudellisen erimielisyyden asiassa, joka koskee yksityisen oikeutta, etua tai velvollisuutta.

Hankintajärjestelmän kehittämistoimien punaisena lankana on ollut pyrkimys vahvistaa oikeudenkäynnin tehokkuutta.<sup>82</sup> Hankintavalituksia koskevat ratkaisut palvelevat tuolloin oikeudenmukaisuutta yksittäisesti ja toteuttavat hankintalain periaatteellisia lähtökohtia, joissa tasapuolisuus, avoimuus ja syrjimättömyys nousevat keskeisesti esille. Kuten edellä on todettu, hankintavalitusten vireilläolo markkinaoikeudessa vastaa hallintotuomioistuimissa keskimäärin käytettyä aikaa. Valitusten vaikeusasteessa ja laajuudessa on myös tapahtunut muutoksia viimeisten vuosikymmenten aikana,

<sup>81</sup> Ks. PeVL 50/2018 vp s. 6.

<sup>82</sup> Ks. asiasta vielä kootusti Siitari-Vanne 2010 s. 445–457.



mille on myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan annettava merkitystä joutuisuusvaatimuksen arvioinnissa. Siksi on vaikea nähdä, että markkinaoikeudessa käytävien oikeudenkäyntien kestossa olisi ongelmia ihmis- ja perusoikeuksien eli keskeisimmin muutoksenhakijan oikeusturvan kannalta. Samaa voidaan todeta korkeimman hallinto-oikeuden osalta.

Niin kuin hankintalainsäädännön kehityksestä käy ilmi, joutuisuus on kuitenkin myös hallinnon toimivuuden ja elinkeinoelämän yleisten edellytysten intressissä. Siksi hankinta-asioiden muillakin osapuolilla kuten hankintayksiköllä ja voittaneella tarjoajalla (asia pelkistetyksi ilmaisten) on samansuuntainen tavoite, joka liittyy oikeudellisen erimielisyyden tehokkaaseen ratkaisemiseen ja tätä kautta hankintapäätöksen täytäntöönpanoon. Hankintapäätöksen täytäntöönpanon tehokkuus sekä oikeudenkäynnin tehokkuus tulisivatkin voida yhdistää keskenään. Tämä ei ole osoittautunut kuitenkaan helpoksi tehtäväksi, ja hankintalainsäädännön kehityksessä on jouduttu jatkuvasti karvoittamaan tuomioistuinvaiheen tehostamisen mahdollisuuksia.

Samalla joudutaan kuitenkin kysymään, millaisia mahdollisuuksia hankinta-asioiden oikeudenkäynnin tehostamisessa on yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten turvaamisen ja hankintapäätösten vaikutuspiirissä olevien muiden tahojen kannalta. Kysymys liittyy hankintalainsäädännön kehityskaareen ja täsmentyy seuraavasti: vaikka julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä on tehostettu eri suunnista – hankintalain, markkinaoikeusprosessin, korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan ja oikeudenkäyntimaksun osalta –, oikeudenkäyntiä etenkin markkinaoikeudessa ei pidetä vieläkään sillä tavoin tehokkaana kuin esimerkiksi ulkomaisten vertailukohtien perusteella saattaisi olla mahdollista. Tämän vuoksi on tärkeä kysyä, millaisia tehostamismahdollisuuksia julkisia hankintoja koskevissa oikeudenkäynneissä voi olla käytävissä siitäkin huolimatta, ettei oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksessa ole keskimäärin ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Niin kuin johdannossa on todettu, tehostamisedellytysten tarkastelu tapahtuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin asettamien edellytysten ehdoilla ja rajoissa. Tehostamisessa on toisin sanoen rajansa, joita ei voida alittaa perus- ja ihmisoikeuksia vaarantamatta.

## 3 Voidaanko julkisten hankintojen oikeudenkäyntiä tehostaa vielä nykyisestä markkinaoikeudessa

### 3.1 Miksi hankintaprosessi ei ole vieläkään sillä tavoin tehokasta kuin eri yhteyksissä on edellytetty

Hankintalainsäädännön valmistelun pitkäaikaisena lähtökohtana on ollut hankintamennettelyn yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen niin, että siitä aiheutuisi mahdollisimman vähän tulkintaongelmia ja oikeusriitoja aiheuttavia erimielisyyksiä.<sup>83</sup> Selvitystehävän yhteydessä järjestetyissä kuulemistilaisuuksissa keskusteltiin siitä, missä määrin valitusasioiden kesto voidaan palauttaa kysymykseen hankintalainsäädännön selkeydestä ja toimivuudesta, ja onko hankintalainsäädännössä tältä osin täsmentämisen tai korjaamisen varaa. Joitakin yksittäisiä ongelmia tuotiin esille hankintayksiköiden ja tuomioistuinten taholta. Esimerkkeinä mainittiin muun ohella se, ettei hankintapäätöksiä perustella aina riittävästi ja että tarjousten vähimmäisvaatimukset ja vertailuperusteet saattavat olla epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, ettei järjestelmä ole tavoitteistaan huolimatta edelleenkään sillä tavoin yksinkertainen ja joustava kuin yksittäisten toimijoiden kannalta olisi perusteltua.

Voimassa olevan hankintalainsäädännön rakenteelliset ja järjestelmän sisäiset tekijät vaikuttavat osaltaan siihen, millaisia oikeusriitoja näissä asioissa nousee esille, ja kuinka paljon muutoksenhakuja tehdään. Markkinaoikeus julkaisee kaikki ratkaisunsa, ja korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön ohjausvaikutus on vahvistunut, kun hankinta-asioissa on siirrytty valituslupajärjestelmään. Tuomioistuimilla on siten mahdollisuus ohjata oikeuskäytännöllään tulevaa ratkaisutoimintaa ja selkeyttää hankintamennettelyn eri osa-alueisiin liittyviä kysymyksiä. Lainsäädännön epäkohtien korjaamisessa tuomioistuinten toiminnalla on kuitenkin rajansa. Prosessia kehittämällä ei siten voida poistaa aineellisen lainsäädännön ongelmista johtuvia muutoksenhakuja.

Sekä markkinaoikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden puolelta on kuulemistilaisuuksissa alleviivattu sitä, että hankintoja koskevat oikeusriidat ovat vuosien aikana

---

<sup>83</sup> Ks. tästä lähtökohdasta voimassa olevan hankintalain esitöissä HE 108/2016 vp s. 48–49.

vaikeutuneet ja muuttuneet oikeudellisten ongelmien sekä myös asiakirjojen laajuutensa osalta aikaisempaa huomattavasti vaativammiksi. Muun muassa tuomioistuinten perustelujen laatuun kiinnitetään yhä enemmän huomiota sekä ihmis- ja perusoikeudet määrittävät tuomioistuinmenettelylle vaatimuksia, joista ei voida poiketa hallinnon tai muiden tahojen kiireellisyysnäkökohtien vuoksi. Siksi on tärkeää, että oikeusriitoihin kuluva aika voidaan nähdä välttämättömänä keinona varmistaa hankinta-asioihin väistämättä kuuluvaa oikeusturva-aspektia, joka kulkee punaisena lankana myös oikeussuojadirektiivin sisällössä. Julkisten hankintojen tulee täyttää avoimuuden, syrjimättömyyden ja tasapuolisuuden vaatimukset, ja tuomioistuinkontrollilla on oma tärkeä paikkansa näiden vaatimusten toteutumisen kontrolloinnissa.

Selvitystyön yhteydessä on käynyt ilmi, että hankintapäätösten muutoksenhakua on tehostettu eri lainsäädäntötoimien yhteydessä sellaisin keinoin, kuin on yleisesti käytetty hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä. Tässä kohden voidaan erityisesti mainita hankinta-oikaisun ja korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän käyttöönotto. Lisäksi hankintalakiin on lisätty asianomaiseen hallinnonalaan sisäisesti sopivia keinoja hankintamenettelyn ja -muutoksenhaun tehostamiseksi. Siksi tässä vaiheessa on vaikea nimetä mitään sellaista yksittäistä syytä oikeudenkäyntien kestolle, johon uudistustoimet voitaisiin kytkeä tehostamisen tarkoituksessa. Kuulemisten yhteydessä on toisaalta tuotu esille, että etenkin markkinaoikeusprosessin sisäisessä kulussa on osa-alueita, jotka viivästyttävät tuomioistuimen päätöksen antamista. Erityisesti tässä kohden on kiinnitetty huomiota kuulemisen laajuuteen sekä kuulemisten ja tuomioistuimen päätöksenteon välisen ajan pituuteen. Seuraavassa ryhdytään tarkastelemaan sitä, millainen tuomioistuinprosessi on hankinta-asioissa nykyään, samoin kuin sitä, onko sen piiristä löydettävissä keinoja oikeudenkäynnin tehostamiseksi.

Hankintalainsäädännön rakenteelliset ja järjestelmän sisäiset tekijät vaikuttavat siihen, millaisia oikeusriitoja näissä asioissa nousee esille, ja kuinka paljon muutoksenhakuja tehdään. Hankintalainsäädännön sisällölliseen selkeyteen ja joustavuuteen olisikin tärkeä kiinnittää jatkossa nykyistä enemmän huomiota. Selvitystehtävään ei kuulunut kuitenkaan hankintamenettelyä koskevan arvion tekeminen.

Oikeudenkäynti markkinaoikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa on keskeinen osa julkisia hankintoja koskevaa oikeussuojajärjestelmää. Oikeusriitoihin kuluva aika on tärkeää nähdä välttämättömänä keinona varmistaa hankinta-asioihin kuuluvaa oikeusturva-aspektia ja oikeudenkäynniltä edellytettävää oikeudenmukaisuutta. Samalla on kuitenkin varmistettava, ettei tuomioistuinprosessiin sisälly sellaisia osa-alueita, jotka heikentävät tarpeettomasti oikeudenkäynniltä näissä asioissa vaadittavaa tehokkuutta.

## 3.2 Edellytyksenä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset

Vaikka oikeudenkäynnin on tapahduttava riittävän joutuisasti ollakseen oikeudenmukaista, on selvää, ettei oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus pelkisty pelkästään joutuisuusvaatimuksen toteutumiseen. Oikeudenkäynniltä edellytetään muidenkin, etenkin perustavanlaatuisen prosessuaalisten vaatimusten toteutumista, jotta se voi turvata riittävästi yksityisen (yksityishenkilön tai yrityksen) asemaa oikeudenkäynnissä. Kyseiset oikeusvaltiolliset peruslähtökohdat käyvät ilmi EIS 6 artiklasta, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklasta sekä PL 21 §:stä.

PL 21 §:n 1 momentissa säädetään asianmukaisen käsittelyn vaatimuksesta ja muutoksenhakuoikeudesta, kun hallintopäätös koskee asianomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia. Lainkohdan 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuuluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.<sup>84</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vähimmäisvaatimukset määritetään puolestaan seuraavasti:

### **EIS 6 artikla**

#### **Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin**

1. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalien, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuin harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukasi oikeudenmukaisuutta.
2. Jokaista rikoksesta syytettyä on pidettävä syyttömänä, kunnes hänen syyllisyytensä on laillisesti näytetty toteen.

<sup>84</sup> Ks. PeVL 50/2018 vp s. 3, jossa on korostettu etenkin kuulemisvaatimuksen tärkeää merkitystä.

3. Jokaisella rikoksesta syytetyllä on seuraavat vähimmäisoikeudet:

- a. oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämälleen kielellä;
- b. oikeus saada riittävästi aikaa ja edellytykset valmistella puolustustaan;
- c. oikeus puolustautua henkilökohtaisesti tai itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä, ja jos hän ei pysty itse maksamaan saamastaan oikeusavusta, hänen on saatava se korvauksetta oikeudenmukaisuuden niin vaatiessa;
- d. oikeus kuulustella tai kuulusteluttaa todistajia, jotka kutsutaan todistamaan häntä vastaan, ja saada hänen puolestaan esiintyvät todistajat kutsutuiksi ja kuulustelluiksi samoissa olosuhteissa kuin häntä vastaan todistamaan kutsutut todistajat;
- e. oikeus saada maksutta tulkin apua, jos hän ei ymmärrä tai puhu tuomioistuimessa käytettyä kieltä.

EIS 6 artikla suojaa pohjimmaltaan myös oikeutta oikeudenkäyntiin, vaikka asiasta ei ole kyseisessä artiklassa nimenomaista mainintaa.<sup>85</sup>

EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla määrittää oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusvaatimukset EU-oikeudellisissa asioissa seuraavasti:

**PeOK 47 artikla**

**Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen**

Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

<sup>85</sup> Ks. myös Ks. *Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta* (EIT 1975), kohta 36.

Maksutonta oikeusapua annetaan niille, joilla ei ole riittäviä varoja, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perusoikeuskirjan 48 artiklassa määrätään lisäksi syyttömyysolettamasta ja oikeudesta puolustukseen, millä vaatimuksilla on merkitystä etenkin hallinnollisten sanktiotyyppisten seuraamusten kohdalla. Näistä säädetään esimerkiksi hankintalain 154 §:ssä.

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellä mainituissa vaatimuksissa on yhteneväisiä piirteitä, mutta myös keskenään erilaisia painotuksia. Sisällöllisistä eroista huolimatta perus- ja ihmisoikeustasolla pyritään samaan päämäärään, joka ilmentää yksityisen oikeusturvatakeiden keskeisiä lähtökohtia. Koska vaatimuksen sisältöä ei ole määriteltä eikä edes pyritty määrittelemään kattavasti,<sup>86</sup> ylikansalliselle ja kansalliselle tasolle on jäänyt harkinnanvaraa oikeudenmukaisuuden sisällön täsmentämisessä. Etenkin ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöllä on ollut tärkeä merkitys keskeisten oikeusturvatakeiden esille nostamisessa ja määrittämisessä.

Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat vaatimukset näkyvät myös voimassa olevan hallintoprosessilain sisällössä PL 21 §:n perustuslaillisen toimeksiannon pohjalta. HOL 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista hallintoasiaa ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevassa oikeudenkäynnissä. Hallintoprosessilain esitöissä tällaisina vaatimuksina on mainittu oikeudenkäynnin tasapuolisuus, oikeudenkäynnin vastavuoroisuus ja osapuolten kuuleminen, oikeudenkäynnin julkisuus, tuomioistuimen riippumattomuus sekä suullinen käsittely.<sup>87</sup> Vaatimukset ilmentävät ihmisoikeustuomioistuimen keskeistä merkitystä oikeudenmukaisuusvaatimuksen sisällön täsmentämisessä.

Hallintoprosessilain valmistelussa on lisäksi EU-oikeuden vaatimukset otettu soveltuvin osin esille. Tuolloin on erityisesti viitattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuihin oikeusturvan saatavuutta, vastaavuutta ja tehokkuutta koskeviin edellytyksiin.<sup>88</sup> Näiden on katsottu korostavan muun ohella yleisen valitusoikeuden ja valituskelpoisuuden merkitystä.<sup>89</sup> Samoin tässä yhteydessä on kiinnitetty huomiota seuraaviin yksilön oikeusturvan toteuttamista takaaviin laadullisiin vaatimuksiin:

<sup>86</sup> Ks. HE 309/1993 vp s. 74.

<sup>87</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 35–41.

<sup>88</sup> Ks. näistä vaatimuksista mm. Nenonen 2014 s. 48–49.

<sup>89</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 34. Ks. mm. myös Ojanen 2016 s. 100 ja Mäenpää 2019 s. 39–40.

Lisäksi oikeuskäytännössä on perinteisesti painotettu yksilön oikeusturvan toteuttamista takaavia laadullisia vaatimuksia, kuten oikeusturvan kattavuuteen, vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja nyttemmin myös yhdenmukaisuuteen perustuvia kriteereitä. Oikeuskäytännössä on pyritty määrittelemään vähimmäiskriteereitä erälle oikeusturvan tehokkuuden kannalta keskeisille menettelyn osatekijöille. Nämä vaatimukset koskevat muun muassa väliaikaista oikeussuojaa, hallintopäätöksen valituskelpoisuutta, valitusaikoja, tuomioistuimen tutkimisvelvollisuutta, päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta, sovellettavia prosessuaalisia määräaikoja ja velvollisuutta pyytää ennakkoratkaisu. Niin ikään yksityisen asianosaisen prosessuaalista asemaa määritteleviä puolustuksen oikeuksia on täsmennetty oikeuskäytännössä. Asianosaisella on muun muassa oikeus tulla kuulluksi ja tutustua päätöksen perusteena oleviin asiakirjoihin (esim. EUT C-300/11 ZZ 2013) sekä saada perusteltu päätös (esim. EUT C-619/10 Trade Agency 2012).<sup>90</sup>

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksessa nousevat näin ollen esille tuomioistuimeen pääsyn (*access to court*) tärkeä merkitys oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta samoin kuin se, että yksityisellä tulee myös olla oikeus saada ansa asianmukaisesti käsitellyksi tuomioistuimessa (*access to justice*, oikeusturvan saatavuus). Viimeksi mainitussa on kysymys oikeusturvan sisällöllisestä (laadullisesta) tehokkuudesta.<sup>91</sup> Oikeudenkäynnille asetettavissa laatuvaatimuksissa on kysymys edellytyksistä, jotka turvaavat menettelyn tasapuolisuutta (*equality of arms*) oikeudenkäynnin osapuolten välillä. Julkisoikeudellisissa oikeusriidoissa tasapuolisuusvaatimuksella on erityistä merkitystä, koska oikeudenkäynnissä on lähtökohtainen epätasapaino yksityisen ja hallintopäätöksen tehneen viranomaisen välillä. Näiden ohella yksi keskeisimmistä oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden vaatimuksista on *kontradiktorinen periaate* (*adversarial procedure*, vastavuoroisuuden periaate). Periaatteen sisältönä on se, että oikeudenkäynnin osapuolilla on riittävät ja tasavertaiset mahdollisuudet osallistua asian selvittämiseen ja käsittelyyn tuomioistuimessa.<sup>92</sup> Kontradiktoriseen periaatteeseen liittyy kuulemisperiaate (*audiatur et altera pars*), joka edellyttää oikeudenkäynnin osapuolten oikeutta tutustua kaikkeen oikeudenkäynnin kannalta relevanttiin aineistoon ja esittää näkemyksensä siitä.<sup>93</sup> Myös tuomioistuimen päätöksen perustelut kuuluvat osana oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuusedellytyksiin.

<sup>90</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 34. Ks. vielä Nenonen 2014 s. 48 ja asia C-199/11, *Otis*, ECLI: EU: C: 2012: 684, kohta 48.

<sup>91</sup> Ks. Danelius 2015 s. 180–181, Nenonen 2014 s. 7 ja Mäenpää 2019 s. 37. Ks. myös Ks. *Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta* (EIT 1975), kohta 34.

<sup>92</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 37, Halila 2000 s. 229–233 ja Mäenpää 2019 s. 34.

<sup>93</sup> Ks. Halila 2000 s. 236–240.

Vaikka ihmisoikeusrikkomus saattaa koskea jotakin tai joitakin esillä olevista vaatimuksista, ihmisoikeustuomioistuin voi antaa merkitystä myös kokonaisharkinnalle (oikeusvaltioperiaatteesta ilmeneville seikoille) prosessuaalista oikeudenmukaisuutta koskevassa arvioinnissaan.<sup>94</sup> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista tarkastellaan ihmisoikeusjärjestelmässä siis EIS 6 artiklan 1 kappaleen tai viime kädessä 6 artiklan kaikkien kappaleiden muodostaman kokonaisuuden pohjalta.

### 3.3 Onko markkinaoikeus oikea paikka hankinta-asioita koskevien oikeusriitojen ratkaisemiseen

Kehittämistoimissa lähdettiin jo varsin varhaisessa vaiheessa siitä, että hankinta-asioita koskeva muutoksenhaku tuli siirtää tuomioistuimeen kilpailuneuvoston sijasta.<sup>95</sup> Erityistuomioistuimen perustamisen ohella vaihtoehtoina olivat yleiset alioikeudet tai hallinto-oikeudet. Siirtoa yleisiin alioikeuksiin ei pidetty perusteltuna hankinta-asoiden hallintolainkäytön luonteen vuoksi. Asioiden hajauttaminen tai keskittäminen hallintotuomioistuihin ei myöskään saanut kannatusta niiden vaatiman erityisasiantuntemuksen vuoksi. Niinpä valmistelussa päädyttiin esittämään erityistuomioistuimen, markkinaoikeuden, perustamista. Perustelut kiteytettiin tältä osin seuraavasti:

Ehdotuksessa esitetään tämän vuoksi, että maahamme perustetaan uusi erityistuomioistuin, markkinaoikeus, jonka toimivaltaan tulisivat kuulumaan sekä kilpailuneuvoston että markkinatuomioistuimen nykyiseen toimivaltaan kuuluvat asiat. Erityistuomioistuimen perustamista perustellaan erityisesti sillä, että näin turvataan näissä asiaryhmissä erityisasiantuntemuksen käyttö paremmin kuin siirrettäessä asiat johonkin tai joihinkin jo toimiviin tuomioistuihin. Uudessa erityistuomioistuimessa voidaan tarkastella kokonaisuutena markkinoiden toimivuutta koskevaa sääntelyä ja antaa oikeussuojaa nopeasti ja tehokkaasti. Asiaryhmien käsittelyvaatimuksia yhdistävät prosessisäännöksistä riippumatta juuri vaatimukset käsittelyn nopeudesta.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Ks. Pellonpää ym. 2018 s. 598–606. Hallintoprosessissa sovelletaan myös modifioitua 6 artiklan 2 ja 3 kappaleissa olevia rikosasoiden erityisedellytyksiä. Ks. mm. *Dombo Beheer B.V. v. Alankomaat* (EIT 1993).

<sup>95</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 8–9. Ks. myös HE 154/1992 vp s. 9.

<sup>96</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 9 ja 38.



Vuonna 2002 toimintansa aloittaneelle markkinaoikeudelle asetettiin siten velvoitteeksi vastata hankinta-asioita koskevien oikeudenkäyntien riittävästä tehokkuudesta. Myöhempi kehitys osoittaa, ettei tehokkuustavoite ole toteutunut siinä määrin, kuin oli alun perin edellytetty. Asioiden viipymiseen markkinaoikeudessa kiinnitettiin huomiota jo vuonna 2008 julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista pohtineessa työryhmässä (Juho-työryhmä). Ratkaisuvaihtoehdoksi esitettiin jälleen hankinta-asioden hajauttamista yhteen tai kahteen hallinto-oikeuteen. Tätä ei pidetty loppujen lopuksi kuitenkaan realistisena muun muassa hallinto-oikeuksien vaihtelevien resurssien vuoksi. Juho-työryhmä ehdotti, että hankinta-asiat käsiteltäisiin viipymisestä huolimatta edelleen markkinaoikeudessa.<sup>97</sup>

Oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa valmistelussa joutuisuusteemaa jatkettiin toteamalla, että toimivaltaisen tuomioistuimen oli täytettävä tuomioistuimelle asetetut vaatimukset, mutta muutoin muutoksenhakujärjestelmä oli jäsenvaltioiden kansallisesti päätettävissä.<sup>98</sup> Direktiivin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen mukaan hankinta-asiat tuli käsitellä jatkossakin markkinaoikeudessa. Perusteluina viitattiin oikeusturvanäkökohtiin ja siihen, että hallinto-oikeuksissa hankinta-asioden asiantuntevaa ja nopeaa käsittelyä tuskin pystyttiin takaamaan markkinaoikeutta paremmin. Käsittelyajan pituuden todettiin olevan pitkälti resurssointikysymys.<sup>99</sup> Tämän jälkeen markkinaoikeuden asemaa hankinta-asioita käsittelevänä erityistuomioistuimena ei ole varsinaisesti kyseenalaistettu, vaan tehostamiskeinot ovat tapahtuneet vallitsevan järjestelmän pohjalta ja myös hankintojen oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa.

Julkisia hankintoja koskeva muutoksenhaku on järjestetty EU-maissa pääasiassa kahden peruslinjan mukaisesti: useassa maassa kuten Saksassa, Tanskassa ja Virossa oikeussuojaa tarjoavat ensimmäisessä asteessa hallinnolliset muutoksenhakuelimet, kun taas toisessa mallissa varsinainen muutoksenhaku ratkaistaan tuomioistuimissa

---

<sup>97</sup> Ks. OM 2008:6 s. 7 ss. ja s. 106–110.

<sup>98</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 16.

<sup>99</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 26.

(yleisissä tuomioistuimissa tai hallintotuomioistuimissa). Tuomioistuinmaita ovat esimerkiksi Belgia, Italia, Ranska, Ruotsi ja Suomi.<sup>100</sup> Hankintavalitukset ratkaistaan esimerkiksi Ruotsissa yleisissä hallintotuomioistuimissa.<sup>101</sup> Tanskassa muutoksenhakuasiat ratkaistaan ensi asteessa valituslautakunnassa (*Klagenævnet for Udbud*).<sup>102</sup> Valituslautakunnan päätöksestä voi valittaa yleiseen tuomioistuimeen.<sup>103</sup> Virossa on samoin käytössä hankintavalituslautakunta (*Riigihangete vaidlustuskomisjon*), jonka päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen.<sup>104</sup>

Jukka-Pekka Salmelan vuodelta 2015 olevassa selvityksessä työ- ja elinkeinoministeriölle (TEM 6/2015) on tarkasteltu julkisia hankintoja koskevien valitusasioiden käsittelyaikoja Suomessa ja valituissa EU-maissa (Viro, Ruotsi, Tanska, Saksa, Itävalta ja Englanti). Salmelan mukaan sillä ei tunnu olevan merkitystä käsittelyaikoihin, käsitelläänkö valitukset ensi asteessa tuomioistuimissa vai hallinnollisessa menettelyssä jonkin tyyppisessä lautakunnassa.<sup>105</sup> Selvityksessä ei ole löydetty mitään yksittäistä selittävää tekijää sille, miksi joissain maissa käsittelyajat ovat lyhempiä kuin toisissa.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Ks. Bogdanowicz ym. 2017 s. 17–19.

<sup>101</sup> Ks. myös Salmela 2015 s. 15–16.

<sup>102</sup> Ks. esim. Tanskan valituslautakunnan vuosikertomus 2019. Valituslautakunnan toiminnasta säännellään omassa laissaan, lov om Klagenævnet for Udbud (klagenævnsloven). Menettely on joustavaa ja lähtökohtaisesti kirjallista. Kuulemisvaatimusta noudatetaan, mikä liittyy siihen, että valituslautakunnan tehtävänä on varmistaa, että sillä on käytettävissään riittävä selvitys asiassa. Ks. vuosikertomus 2019 kohta 1.7. Ks. myös Salmela 2015 s. 17–18.

<sup>103</sup> Tanskassa ei ole käytössä hallintotuomioistuinjärjestelmää, vaan siellä on erilaisia lautakuntapohjaisia elimiä, jotka ratkaisevat muutoksenhakuja hallinnon sisäisesti (*administrativ rekurs*), niin kuin on asian laita hankinta-asioissa. Hallintoviranomaiset ratkaisevat Tanskassa lopullisesti pääosan hallinnollisista erimielisyyksistä yksityisen ja viranomaisen välillä, ja varsinaiset oikeudenkäynnit yleisissä tuomioistuimissa ovat harvinaisia. Ks. HE 226/2009 vp s. 17–18 ja HE 29/2018 vp s. 30–31. Tämä koskee myös hankinta-asioita.

<sup>104</sup> Viron muutoksenhakujärjestelmästä mm. <https://www.rahendusministeerium.ee/en/objectivesactivities/public-procurement-policy/public-procurement-review-committee>. Ks. myös Salmela 2015 s. 13–15. Valituslautakunnan toiminnasta ja asioiden käsittelystä säännellään mm. Viron vuodelta 2017 olevassa hankintalaissa (185–202 §). Menettely on varsin yksityiskohtaisesti säänneltyä.

<sup>105</sup> Ks. Salmela 2015 s. 23–24. Esimerkiksi Ruotsissa valitusasiat käsitellään Salmelan mukaan keskimäärin 1,9 kuukaudessa, kun taas Tanskassa valituslautakunnan käsitellyn todetaan kestävän keskimäärin 7 kuukautta. Ks. myös SOU 2018:44 s. 403.

<sup>106</sup> Ks. Salmela 2015 s. 23–24.

Vuodelta 2017 olevassa komission kertomuksessa Euroopan parlamentille ja neuvostolle <sup>107</sup> on sen sijaan tuotu esille hallinnollisten muutoksenhakulautakuntien käyttöä tukevia näkökohtia. Kertomuksen mukaan järjestelmät, joissa hallinnolliset muutoksenhakuelimet tarjoavat ensimmäisen oikeusasteen oikeussuojan hankintamenettelyissä yleisten tuomioistuinten sijaan, ovat yleensä tehokkaampia niin menettelyjen keston kuin ratkaisujen tason kannalta.<sup>108</sup> Komission lausumasta saa sen käsityksen, että tehokkuudella on liittymäkohdat hallinnollisten muutoksenhakuelinten erikoistumiseen verrattuna siihen, että tuomioistuimina toimivat yleiset tuomioistuimet. Suomessa markkinaoikeus on hankintavalituksiin erikoistunut erityistuomioistuin, minkä vuoksi komission edellä mainitut (vähintäänkin välilliset) näkemykset eivät ole suoraan sovellettavissa Suomeen.

Valvontadirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna oikeussuojadirektiivillä, 1 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat vaatia, että asianomainen henkilö hakee muutosta ensin hankintaviranomaiselta. Muutoksenhaku voi siten tapahtua ensi vaiheessa muuhun kuin tuomioistuimeen. Suomessa on kansallisena ratkaisuna käytössä hankintaoikaisu, jossa on kysymys hallinnon sisäisestä muutoksenhausta, ei kuitenkaan varsinaisesta oikaisuvaatimuksesta eikä varsinkaan valituksesta. Hankintaoikaisua koskevaan lähtökohtaan ei tulisi tehdä muutoksia, koska kyseinen oikeuskeino muodostaa joustavan ja tehokkaan keinon hankinta-asioiden selvimpien virheiden korjaamisessa.<sup>109</sup>

Selvitystehtävän yhteydessä toimitetuissa kuulemisissa tuotiin esille se, että vaikka hankintaoikaisu on osassa hankinta-asioista tarvittaessa hyvinkin tehokkaasti käytössä, on myös alueita, joissa hankintaoikaisua ei joko tunneta oikeuskeinona tai siihen ei turvauduta silloinkaan, kun se olisi perusteltua. Olisikin tärkeää, että hankintajärjestelmässä tunnistettaisiin hankintaoikaisun käyttömahdollisuudet oikeuskeinona ja hankintayksiköt omalta osaltaan kantaisivat vastuuta siitä, ettei tuomioistuihin etene käsiteltäviksi sellaisia oikeudellisia erimielisyyksiä tms., jotka voidaan perustellusti ratkaista hallinnon sisällä. Hankintaoikaisu- ja valitusjärjestelmät toimivat osin limittäin, ja markkinaoikeuteen tulee valituksia, jotka saatetaan faktisesti pois päiväjärjestyksestä hankintaoikaisun avulla. Markkinaoikeuden selvityksessä on edellä todettu, että lähtökohtana on tuolloin mahdollisimman nopea prosessinjohtollinen reagominen. Onkin tärkeä korostaa markkinaoikeuden ja hankintayksikön keskinäisen tiedonkulun merkitystä hankintaoikaisun ja valituksen samanaikaisen vireilläolon tilan-

<sup>107</sup> Komission kertomus 2017 Euroopan parlamentille ja neuvostolle muutoksenhakumenettelyjä julkisten hankintojen alalla koskevien direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66/EY, tehokkuudesta.

<sup>108</sup> Komission kertomus 2017 kohta 5.iii.

<sup>109</sup> Ks. Halila – Aer 2014 s. 46 ja Pekkala ym. 2019 s. 627–632.

teessa ja sitä, että hankintayksiköt informoivat markkinaoikeutta hankintaoikaisun käsiteltäväksi ottamisesta ja siinä tehdystä päätöksestä mahdollisimman tehokkaasti, sen mukaan kuin hankintalain 134 §:ssä edellytetään. Hankintayksiköt kantavat myös tätä kautta vastuuta oikeudenkäynnin tehokkuudesta tuomioistuimessa.

Lautakuntatyypin muutoksenhakuelimen perustaminen markkinaoikeuden tilalle merkitsisi periaatteellista muutosta siihen tapaan, jolla hankinta-asioiden oikeussuojajärjestelmä on rakennettu Suomessa. Valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia on nykytilanteessa enää vain vähän käytössä – esimerkkeinä opintotuen muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta. Näissä muutoksenhakulautakunnissa on noudatettava oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, eli kyseinen järjestelmä ei mahdollista prosessuaalisista (perus)vaatimuksista poikkeamista.<sup>110</sup> Joillakin niin sanotun massahallinnon alueilla on perustettu myös erityisiä oikaisuvaatimusinstansseja ratkaisemaan hallintopäätöksistä tehtäviä muutoksenhakuja (oikaisuvaatimuksia) ennen tuomioistuinta. Tältä osin voidaan viitata verotuksen oikaisulautakuntaan ja Kelan oikaisuvaatimuskeskukseen. Kyseiset päätöksentekuelimet eivät ole valitusinstansseja, vaan hallinnon sisäisiä muutoksenhakuviranomaisia. Vastaava tehtävänsiirto olisi vaikeasti yhdistettävissä hankinta-asioita koskevan oikeussuojajärjestelmään, eikä siirto arviolta muuttaisi nykytilannetta ottaen huomioon, että hankinta-asioissa on jo ennestään käytössä hankintaoikaisu. Ensi asteen tuomioistuimen tulee näissä asioissa joka tapauksessa olla käytössä, koska korkein hallinto-oikeus toimii hankinta-asioissa valituslupatuomioistuimena. Näin ollen ei ole perusteltua eikä asianmukaista, että markkinaoikeuden sijasta hankinta-asioita koskevana muutoksenhakunstanssina toimisi jokin muu päätöksentekuelin kuin tuomioistuin (markkinaoikeus).

Markkinaoikeuden toiminnalta edellytetään erityisasiantuntemusta omatyypisellä oikeudellisella kentällä. Vaikka oikeusriidat ratkaistaan muodollisesti hallintoprosessiksi luokitellussa menettelyssä, hankintoja koskeviin oikeusriitoihin sisältyy myös omia erityisiä tavoitteitaan ja piirteitään. Siksi asioiden siirtäminen yleisiin hallintotuomioistuihin voisi hidastuttaa prosessia nykyisestä ja olla ongelmallista näissä asioissa vaa-

<sup>110</sup> Ks. laki opintotuen muutoksenhakulautakunnasta (1080/2012) 12 §, laki työeläke-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (677/2005) 12 § ja laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006) 14 §. Niin kuin esimerkiksi Tanskan muutoksenhakujärjestelmästä käy ilmi, hankinta-asioiden muutoksenhaussa ei voida poiketa perustavanlaatuisista menettelyllisistä perusvaatimuksista kuten kuulemisesta, vaikka se tapahtuisi muussa kuin perinteisessä tuomioistuinprosessissa. Myös Virossa hankintavalituslautakunnan selvitysvastuu nousee erityisesti esille.

dittavan asiantuntemuksen vuoksi. Markkinaoikeus myös julkistaa aktiivisesti ratkaisukäytäntöään, toisin kuin on käytäntönä hallinto-oikeuksissa. Myös tällä on merkitystä hankintajärjestelmän käytännön toiminnan ja tehokkuuden kannalta.

Yleiset tuomioistuimet eivät tule myöskään kysymykseen, koska hankinta-asioita koskevilla oikeusriidoissa on kyse julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta. Hallintoasioita ja muuta julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevat erimielisyydet ratkaistaan perustulaisista ilmenevien lähtökohtien ja hallintoprosessilain mukaan yleisissä hallintotuomioistuimissa tai – niin kuin tässä tapauksessa – erityistuomioistuimena toimivassa markkinaoikeudessa (PL 98–99 §, laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 1 §).<sup>111</sup> Esillä olevassa selvityksessä ei tehdä uudistusesityksiä tämän lähtökohdan muuttamisesta. Asiassa voidaan näin ollen perustellusti puoltaa sitä, että markkinaoikeus toimii edelleen jatkossakin hankinta-asioita koskevien oikeusriitojen ensimmäisenä oikeuspaikkana.

Markkinaoikeus toimii valtakunnallisena erityistuomioistuimena julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa. Vakiintunutta järjestelmää ei tulisi ryhtyä muuttamaan ilman erityisen painavia syitä.

Markkinaoikeudella on sellaista erityisasiantuntemusta omalla toimialueellaan, jonka muun muassa komissio on kytkenyt ratkaisutoiminnan tehokkuuteen. Toiminnallisista tehokkuustavoitteista ei löydy muutenkaan perusteita sille, että hankintavalitukset tulisi siirtää markkinaoikeudesta yleisiin hallintotuomioistuimiin tai yleisiin tuomioistuimiin tai että näitä asioita varten tulisi perustaa hallinnollinen muutoksenhakuelin.

Hankintaoikaisua on mahdollista käyttää hallinnon sisäisenä muutoksenhakekeinona ennen markkinaoikeutta. Hankintayksiköiden tulisi käyttää kyseistä virheiden korjaamiskeinoa tehokkaasti ja tätä kautta suodattaa hankintapäätösten selvimmät virheet markkinaoikeuden tehtäväalasta. Tämä tehostaa osaltaan valitusprosessia tuomioistuimissa.

### 3.4 Hankintojen valvonta

Voimassa olevassa hankintalaissa on säädetty Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtäväksi valvoa kyseisen lain noudattamista (139 §). Kysymys on erityisesti laittomia suorahankintoja koskevasta valvonnasta.<sup>112</sup>

<sup>111</sup> Ks. myös Mäenpää 2019 s. 68–68.

<sup>112</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 231.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii valvontatehtävässään kanteluviranomaisen roolissa. Kantelun voi tehdä jokainen, joka katsoo hankintayksikön menetelleen hankintalain vastaisesti. Virasto voi myös omasta aloitteestaan tutkia ja selvittää lainvastaisuuksia. Hankintalain esitöissä on todettu, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvonta ja sen käytössä olevat toimenpiteet eivät vaikuttaisi tarjoajien ja muiden asianosaisten mahdollisuuteen hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakekeinoin taikka muiden tahojen mahdollisuuteen tehdä hallintolain mukainen hallintokantelu muulle viranomaiselle. Ehdotetun valvonnan ei olisi tarkoitus johtaa siihen, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto hakee muutosta hankintamenettelyissä tapahtuneisiin lainvastaisuuksiin yritysten ja muiden tarjoajien puolesta. Hallituksen esityksen mukaan valvonta täydentäisi säännönmukaista muutoksenhakumenettelyä varmistamalla yleisen edun sekä veronmaksajien ja julkisten varojen käytön tehokkuuden näkökulmasta julkisten hankintojen menettelyjen avoimuuden ja syrjimättömyyden sekä tehokkaasti kilpailutettujen hankintamenettelyjen toteuttaminen. Edelleen hallituksen esityksen mukaan valvonnan voidaan kuitenkin arvioida pitkällä aikavälillä vähentävän hankintalain vastaisia menettelyjä ja siten välillisesti vähentävän tarjoajien tarvetta tehdä valituksia markkinaoikeuteen.<sup>113</sup>

Yleisillä laillisuusvalvojilla on tärkeä rooli viranomaistoiminnan lainmukaisuuden kontrolloinnissa.<sup>114</sup> Vaikka kanteluviranomaisten ratkaisulla ei voida kumota tai muuttaa viranomaispäätöksiä, niillä on merkitystä muun muassa viranomaisten vastaisen ratkaisutoiminnan ohjaamisessa. Siksi ratkaisusta myös tiedotetaan aktiivisesti. Asianmukaisesti toimiva hallinto vähentää osaltaan tarvetta turvautua valitusjärjestelmään yksittäisissä hallintopäätöksin ratkaistuissa asioissa. Tällaista valvontatehtävää on tuotu myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle muun muassa siinä tarkoituksessa, että valvonta voisi vähentää hankintamenettelyssä tehtäviä virheitä ja sitä kautta valituksia markkinaoikeuteen.<sup>115</sup>

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asetettu tehtävä hankintalain noudattamisen valvonnassa liittyy osaltaan tuomioistuinprosessin tehostamisen mahdollisuuksiin. Valvonnan ohjausvaikutuksen kannalta on tärkeää, että kantelupäätöksistä annetaan riittävästi tietoa hankinta-asioden parissa toimiville tahoille.

<sup>113</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 231–232. Ks. myös s. 46, 49 ja 54–55. Ks. samoin Ukkola 2019 s. 6–7.

<sup>114</sup> Ks. Mäenpää 2018 s. 289.

<sup>115</sup> Ks. myös Siitari-Vanne 2010 s. 448.

## 3.5 Tuomioistuimeen pääsyn tehokkuus

### 3.5.1 Muutoksenhaun kohde ja rajoitukset

Oikeus päästä tuomioistuimeen kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin keskeisiin edellytyksiin. Oikeudenmukaisuuden kannalta merkitystä on sillä, että valittaminen on mahdollista kaikista sellaisista päätöksistä, joilla on merkitystä yksityisen oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.<sup>116</sup> Samoin on tärkeää, että tuomioistuin voi tutkia riittävässä laajuudessa (*full jurisdiction*) sen ratkaistavaksi saatetun asian.<sup>117</sup> Hankintapäätöksen valituskelpoisuus ja sen tulkitseminen riittävän laajasti on myös osa valvontadirektiiviin, sellaisena kuin se on muutettuna oikeussuojadirektiivillä, sisältyvää vaatimusta muutoksenhaun tehokkuudesta (1 artiklan 1 kohdan kolmas kappale).<sup>118</sup> Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että 1 artiklassa säädettyjä muutoksenhakumenettelyjä koskeviin toimenpiteisiin sisältyvät valtuudet muun ohella kumota lainvastaisesti tehdyt päätökset tai varmistaa niiden kumoaminen, mukaan lukien tarjouspyynnössä, sopimusasiakirjoissa tai muussa sopimuksentekomenettelyyn liittyvässä asiakirjassa olevien syrjintää aiheuttavien teknisten, taloudellisten tai rahoitusta koskevien eritelmien poistaminen.

Oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä muutettiin aikaisempi vuoden 2007 hankintalaissa tarkoitettu hakemusmenettely hankintayksikön päätöksestä tehtäväksi valitukseksi. Valituskelpoisuuden piirissä ovat voimassa olevan hankintalain mukaan kansalliset kynnysarvot ja EU-kynnysarvot ylittävät hankinnat eli hankinnat, jotka kuuluvat hankintalain soveltamisalaan.<sup>119</sup> Muutosta voi hakea lopullisesta hankintapäätöksestä, mutta myös muusta hankintamenettelyssä tehdystä ratkaisusta, jolla on vaikutusta ehdokkaan tai tarjoajan asemaan (hankintalain 146 §). Sitä, ettei valituskelpoisuus koske pelkästään varsinaisia hankintapäätöksiä, vaan myös muita hankintamenettelyssä tehtyjä sitovia ratkaisuja, perusteltiin aikoinaan ja perustellaan edelleen

<sup>116</sup> Ks. Pellonpää ym. 2018 s. 547 ss. Ks. myös Siitari 2014 s. 194 ss.

<sup>117</sup> Ks. mm. Danelius 2015 s. 204–209 ja *Steininger v. Itävalta* (EIT 2012), kohta 49.

<sup>118</sup> Ks. myös asia C-81/98, *Alcatel*, ECLI:EU:C:1999:534, kohdat 33–35.

<sup>119</sup> Alun perin kilpailuneuvoston toimivalta koski vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, mutta vuonna 1998 tehdyllä lainmuutoksella muutoksenhakuoikeus ulotettiin koskemaan kaikkia hankintalain piiriin kuuluvia hankintoja. Ks. HE 50/2006 vp s. 19. Ks. myös Ukkola 2019 s. 15–17.

unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä.<sup>120</sup> Muutoksenhakuoikeuden ulkopuolelle rajataan siten lähinnä vain selvästi valmistelua koskevat päätökset.<sup>121</sup>

Hankintalaissa valituskelpoisuuden ulkopuolelle jätettävien asioiden määrää on jonkin verran laajennettu aikaisemmasta (hankintalain 146 § 2 momentti). Laajennusta on perusteltu tehokkuusnäkökohdilla.<sup>122</sup>

### **Hankintalaki 146 § 2 momentti**

Markkinaoikeuden käsiteltäväksi valituksella ei voida saattaa hankintayksikön sellaista päätöstä tai muuta ratkaisua, joka koskee:

1. yksinomaan hankintamenettelyn valmistelua;
2. sitä, että hankintasopimusta ei jaeta osiin 75 §:n nojalla; tai
3. sitä, että 93 §:ssä tarkoitetun kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena käytetään yksinomaan halvinta hintaa tai kustannuksia.

Hankintalaissa on laajennettu myös käsittelyluvan piirissä olevia asioita (hankintalain 146 §:n 3 momentti), mikä sekin on liittynyt markkinaoikeusprosessin tehostamisen tarpeeseen.<sup>123</sup>

### **Hankintalaki 146 § 3 momentti**

Edellä 42 §:ssä tarkoitettuun puitejärjestelyyn perustuvaan hankintaan tai 51 §:ssä tarkoitettua dynaamiseen hankintajärjestelmään hyväksymistä koskevaan hankintayksikön ratkaisuun ei saa hakea valittamalla muutosta, jollei markkinaoikeus myönnä asiassa käsittelylupaa. Lupa on myönnettävä, jos:

1. asian käsittely on lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa asioissa tärkeää; tai

<sup>120</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 59 ja HE 108/2016 vp s. 237 – esimerkkinä asia C-26/03, *Stadt Halle*, ECLI:EU:C:2005:5. Ks. myös KHO 2014:129, Eskola ym. 2017 s. 618–620 ja Pekkala ym. 2019 s. 637–640.

<sup>121</sup> Ks. Nenonen 2014 s. 71–72 ja 114. Nenonen on alleviivannut sitä, että hankintapäätökset ja hankintamenettelyn kuluessa tehdyt muut ratkaisut, joista aiheutuu oikeusvaikutuksia ja jotka loukkaavat yhdenvertaisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita, on voitava siis saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi.

<sup>122</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 286–289 ja PeVL 49/2016 vp.

<sup>123</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 288.



## 2. siihen on painava, hankintayksikön menettelyyn liittyvä syy.

Hankintalaissa oleva valituskelpoisuuden rajoittamista koskeva sääntely on tehty tarkan perus- ja ihmisoikeusarvioinnin pohjalta, ja se on kansallisittain linjassa hallinto-prosessilain yleissääntelyn (HOL 6 §, hallintopäätöksen valituskelpoisuus) kanssa. Oikeussuojakeinojen tehokkuutta ja nopeutta koskevat vaatimukset on sovitettu siten yhteen hallintopäätöksen valituskelpoisuutta koskevien prosessinedellytysten kanssa. Vastaavanlainen arviointi on tehty käsittelylupaa koskevan sääntelyn osalta.

Kuulemistilaisuuksien yhteydessä ei ole tuotu esille sitä, että muutoksenhaun kohteen laajuus aiheuttaisi erityisemmin ongelmia oikeudenkäynnin tehokkuuden kannalta. Selvitystyön yhteydessä ei ole muutenkaan noussut esille, että muutoksenhaun kohdetta koskevaan sääntelyyn olisi perusteita puuttua valitusprosessin tehostamisen tarkoituksessa.

Selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen esittää muutoksia muutoksenhaun kohdetta ja rajoituksia koskevaan hankintalain sääntelyyn valitusprosessin tehostamisen tarkoituksessa.

## 3.5.2 Valitusoikeus

Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiin kuuluu myös yksityisen valitusoikeus tuomioistuimeen.<sup>124</sup> Yksityisen valitusoikeus ilmentää myös EU-oikeudellisia lähtökohtia oikeusturvan saatavuudesta ja tehokkuudesta. Valvontadirektiivin, sellaisena kuin se on muutettu oikeussuojadirektiivillä, 1 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että muutoksenhakumenettelyt, joiden yksityiskohtaisista säännöistä kukin jäsenvaltio voi itse päättää, ovat ainakin niiden käytettävissä, jotka ovat tai ovat olleet tavoittelemassa tiettyä sopimusta ja joiden etua väitetty virheellinen menettely on loukannut tai saattaa loukata.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> Muutoksenhakuoikeus ei ole absoluuttinen. Muutoksenhakuoikeuden rajoitukset eivät saa olla kuitenkaan sellaisia, että ne tekisivät tyhjäksi tämän oikeuden perimmäisen sisällön. Ks. mm. *Golden*-tuomion kohta 38 sekä mm. Danelius 2015 s. 180 ss.

<sup>125</sup> Ks. Nenonen 2014 s. 76 ja siellä mainitut EUT:n tuomiot, Ukkola 2018 s. 5–6 sekä Pekkala ym. 2019 s. 632–637.

Hankintalain 145 §:n 1 momentin mukaan se, jota asia koskee, voi saattaa hankintaa koskevan asian markkinaoikeuden käsiteltäväksi tekemällä valituksen. Valitusoikeus on ilmaistu samaan tapaan kuin yleensä hallintoprosessissa.

## **HOL 7 § 1 momentti**

### **Valitusoikeus hallintopäätöksestä**

Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Viranomaisen saa hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi.

Valitusoikeus kytketään hallintoprosessissa yleisesti tilanteeseen, jossa tehty hallintopäätös tai viranomaisen muu kannanotto koskee lainsäädännössä jollain tavoin täsmällisesti määriteltyä jonkin oikeutta tai velvollisuutta (PeVL 51/2010 vp). Valituksen tekemiseen oikeutettua tahoa (asianosaista) ei ole määritelty kuitenkaan lähemmin hallintoprosessilain asianomaisessa säännöksessä. Perustuslakivaliokunta piti tätä epäkohtana hallintoprosessilain säätämisen yhteydessä ja esitti, että lailla määriteltävien prosessuaalisten oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit määritellään säädösperustaisesti.<sup>126</sup> Lakivaliokunta ei kuitenkaan päätenyt asianosaisen määrittelyn kannalle, vaan totesi, että asianosaisuus (materiaalinen tai prosessuaalinen) ratkeaa sovellettavan lainsäädännön kautta, eikä asianosaisen määrittäminen siksi ollut tarpeen.<sup>127</sup> Valitusoikeuden sisällöllisten takeiden määrittämisessä on kansallisesti ajatellen korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännöllä tärkeä merkitys. Korkein hal-

---

<sup>126</sup> Ks. PeVL 50/2018 vp s. 3–4.

<sup>127</sup> Ks. LaVM 18/2018 vp s. 8–9.

linto-oikeus on EU-oikeudellisista lähtökohdista esimerkiksi katsonut, että valitusoikeus voi olla muullakin kuin tarjouskilpailuun osallistuneella taholla<sup>128</sup>, mutta tässä voi olla myös rajoittavia tekijöitä<sup>129</sup>.

Hankintalain 145 §:n sääntely ilmentää valvontadirektiivin, sellaisena kuin se on muutettuna oikeussuojadirektiivillä, lähtökohtia, eikä se poikkea hallintoprosessissa käytetystä tavasta ilmaista asianosaisen muutoksenhakuoikeus.<sup>130</sup> Oikeuskäytännöstä ei käy ilmi, että valitusoikeuden sääntely aiheuttaisi sellaisia tulkintaongelmia, jotka edellyttäisivät sääntelyn selkeyttämistä valitusprosessia tehostavassa tarkoituksessa tai muustakaan selvitystehtävään liittyvästä syystä.

<sup>128</sup> Ks. KHO:n päätös 2017:12, jossa todettiin, että tarjouskilpailuun osallistumisesta kiinnostuneella toimittajalla on oltava mahdollisuus muutoksenhakuun syrjiväksi katsomastaan tarjouspyynnöstä myös tilanteessa, jossa toimittaja ei ole osallistunut tarjouskilpailuun eikä ole jättänyt tarjousta. Yhtiö A:n olisi muutoksenhakuoikeutensa säilyttääkseen tullut kuitenkin valittaa syrjivänä pitämästään tarjouspyynnön ehdosta jo tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen ja siten aikaisemmin kuin vasta 5.12.2012 hankintapäätöksen ja hankintasopimuksen tekemisen jälkeen. Yhtiö A:ta ei ollut pidettävä julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 85 §:n 1 momentissa tarkoitettuna asianosaisena asiassa. Markkinaoikeuden olisi siten tullut jättää yhtiö A:n valitus tutkimatta. KHO kumosi ja poisti markkinaoikeuden päätöksen.

<sup>129</sup> Ks. esim. KHO:n päätös 2018:27, jossa todettiin mm. seuraavaa: Hankintayksikkö oli pyytänyt tarjouksia katuvalaistuksen saneerauksesta. Alalla toimiva yhtiö teki ennen tarjousajan päättymistä tarjouspyynnön syrjivyyttä koskevan valituksen sekä hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintapäätöstä koskevan valituksen markkinaoikeudelle. Yhtiö ei jättänyt tarjouskilpailussa tarjousta. Markkinaoikeus katsoi, että valituksissa oli kysymys samasta menettelystä ja että yhtiöllä oli kummassakin muutoksenhaussa asianosaisen asema. Markkinaoikeus hylkäsi valitukset. KHO katsoi, että alalla toimivalla yhtiöllä oli tarjouspyyntöön kohdistuvan valituksen osalta julkisista hankinnoista annetussa laissa tarkoitettuun asianosaisasemaan perustuva muutoksenhakuoikeus. Markkinaoikeuden oli siten tullut tutkia tarjouspyyntöön kohdistunut valitus. KHO ei tältä osin muuttanut markkinaoikeuden päätöksen lopputulosta. KHO katsoi toisin kuin markkinaoikeus, että yhtiöllä ei ollut asianosaisasemaa eikä siten muutoksenhakuoikeutta hankintapäätökseen kohdistuvassa muutoksenhaussa. Yhtiö ei ollut esittänyt sellaisia syitä, jotka olisivat estäneet sitä jättämästä tarjousta. Asiassa ei siten ollut tullut esille seikkoja, joiden perusteella olisi voitu katsoa, että yhtiön mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa olisivat olleet unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla olemattomat yhtiön syrjiviksi väittämien teknisten eritelmien tai vaatimusten takia. Kun yhtiö ei ollut osallistunut tarjouskilpailuun eikä myöskään osoittanut pyrkineensä osallistumaan siihen, sillä ei ollut oikeutta muutoksenhakuun hankintapäätöksestä. KHO kumosi ja poisti markkinaoikeuden päätöksen tältä osin ja jätti yhtiön markkinaoikeudelle tekemän valituksen tutkimatta.

<sup>130</sup> Ks. asianosaisuudesta hankintaprosessissa Ukkola 2019 s. 11–15. Ks. myös Eskola ym. 2017 s. 614–618.

Selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen esittää muutoksia hankintalain sääntelyyn muutoksenhakuun oikeutetuista tahoista valitusprosessin tehostamisen tarkoituksessa.

### 3.5.3 Valitusaika

Tuomioistuimeen pääsyn tehokkuuteen liittyy vielä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössään esille noussut vaatimus siitä, että valitusajan tulee olla riittävän pitkä muutoksenhakuoikeuden asianmukaiseksi turvaamiseksi.<sup>131</sup> Valitusajan pituus on ollut Suomessa hiljattain esillä ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 247/2020 vp) yhteydessä. Lakivaliokunta on todennut tuolloin mm. seuraavaa (LaVM 11/2021):

Turvapaikkapäätösten valitusaikojen lyhentämisen vaikutuksia on lainmuutosten voimaantulon jälkeen selvitetty useissa eri hankkeissa (ks. HE, s. 5—7). Käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä ilmenee, että tavallista lyhyemmät valitusajat ovat saattaneet johtaa siihen, että valituksia ei ole ehditty tehdä ajoissa tai ne on tehty puutteellisina. Niin ikään on arvioitu, ettei valitusaikojen lyhentämisellä ole ollut suurta merkitystä prosessin kokonaiskeston kannalta, eikä valitusaikojen lyhentämisen ole arvioitu tehostaneen tai nopeuttaneen valitusasioiden käsittelyä.

Myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin edellä mainittuja seikkoja sekä katsottu, ettei valitusaikojen lyhentämisellä ole päästy niihin tavoitteisiin, joihin muutoksella aikanaan pyrittiin. Valitusaikoja koskevien ulkomaalaislain erityissäännösten kumoamista ehdotetuin tavoin on siten kannatettu yleisesti.

Edellä esitetyn ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa ehdotettua muutosta, jonka seurauksena turvapaikkapäätösten valitusaika on jatkossa yleisesti noudatettu 30 päivää. Yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohdat puoltavat sitä, että turvapaikkapäätösten valitusaika on yhdenmukai-

<sup>131</sup> Ks. mm. *Ashingdane v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (EIT 1985), kohta 57.

nen muiden asiaryhmien kanssa. Normaali valitusaika edistää myös valituksen laatimista ajoissa ja laadukkaasti. Muutoksen voidaan siten arvioida sujuvoittavan asian tuomioistuinkäsittelyä.

Eduskunta on hyväksynyt lainmuutoksen (737/2021): valitusaika menee sen mukaan kuin yleensäkin hallintoasioissa eli on pituudeltaan 30 päivää.

Hankinta-asioissa valitusajan pituutta voidaan tarkastella myös EU-oikeudellisista tehokkuusnäkökohdista. *Ojanen* on todennut, että tehokkuusperiaatteella on ollut vaikutusta muun muassa kansallisiin prosessuaalisiin määräaikasäännöksiin. Vaikka periaate ei estä asettamasta oikeusvarmuussyistä varsin tiukkojakaan kansallisia määräaikasäännöksiä oikeussuojakeinojen käyttämiselle, määrääajat eivät Ojasen mukaan kuitenkaan saa olla syrjiviä (vastaavuusperiaate) eivätkä ne saa tehdä EU-oikeuden toteutumista käytännössä mahdottomaksi.<sup>132</sup>

Muutoksenhakuajasta säädetään hankintalain 147 §:ssä seuraavasti:

### **Hankintalaki 147 §**

#### **Muutoksenhakuaja**

Valitus on tehtävä kirjallisesti 14 päivän kuluessa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintaa koskevasta päätöksestä valitusosoituksineen, jollei jäljempänä toisin säädetä.

Jos hankintayksikkö on tehnyt hankintapäätöksen jälkeen hankinta- tai käyttö-oikeussopimuksen 130 §:n 1 tai 3 kohdan nojalla noudattamatta odotusaikaa, valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun tarjoaja on saanut tiedon päätöksestä valitusosoituksineen.

Valitus markkinaoikeudelle on tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluessa hankintapäätöksen tekemisestä siinä tapauksessa, että ehdokas tai tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä valitusosoituksineen ja hankintapäätös tai valitusosoitus on ollut olennaisesti puutteellinen.

Jos hankintayksikkö on toimittanut julkaistavaksi 131 §:ssä tarkoitetun suora-hankintaa tai 58 §:n 1 momentin 9 kohdassa tarkoitetun sopimusmuutosta

---

<sup>132</sup> Ks. Ojanen 2016 s. 104.

koskevan ilmoituksen Euroopan unionin virallisessa lehdessä, valitus on tehtävä 14 päivän kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta.

Jollei 4 momentissa tarkoitettua ilmoitusta ole julkaistu, suora hankintaa koskeva valitus on tehtävä:

1. 30 päivän kuluessa siitä, kun suora hankinnasta on julkaistu jälki-ilmoitus Euroopan unionin virallisessa lehdessä; tai
2. kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun hankintasopimus on tehty.

Muutoksenhaku aika on lähtökohtaisesti 14 päivää, mitä voidaan pitää miniminä oikeusturvanäkökohdista katsottuna.<sup>133</sup> Liian lyhyt muutoksenhaku voi heikentää yksityisen oikeusturvaa ja siten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Edellä mainittua pitemmälle muutoksenhakuajalle on esitetty lainkohdassa erityiset tilannekohtaiset ja muut vastaavat perustelut. Selvitystehtävän yhteydessä ei ole noussut seikkoja, jotka puoltaisivat muutoksia muutoksenhaku aikaa koskevaan sääntelyyn oikeudenkäynnin tehostamisen tarkoituksessa.

Selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esiin sellaisia seikkoja, jotka antaisivat aiheen esittää muutoksia hankintalain muutoksenhaku aikaa koskevaan sääntelyyn valitusprosessin tehostamisen tarkoituksessa.

### 3.5.4 Oikeudenkäyntimaksun määrä

Tuomioistuinmaksulain 2 §:stä käy ilmi, että oikeudenkäyntimaksun suuruus on korkeimmassa hallinto-oikeudessa 500 euroa ja hallinto-oikeudessa 250 euroa. Markkinaoikeudessa oikeudenkäyntimaksun suuruus on 2000 euroa. Jos markkinaoikeudessa käsiteltävässä julkisia hankintoja koskevassa asiassa hankinnan arvo on vähintään 1 miljoona euroa, käsittelymaksu on 4 000 euroa. Jos hankinnan arvo on vähintään 10 miljoonaa euroa, käsittelymaksu on 6 000 euroa. Yksityishenkilön oikeudenkäyntimaksu markkinaoikeudessa on 500 euroa. Tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä vielä

<sup>133</sup> Ks. mm. PeVL 24/2016 vp s. 3–4 valitusajasta ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

todetaan, että muutoksenhaussa markkinaoikeuden ratkaisemaan asiaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa maksu on saman suuruinen ja määräytyy samojen perusteiden mukaan kuin markkinaoikeudessa.<sup>134</sup>

Oikeudenkäyntimaksu määräytyy markkinaoikeudessa osin siis hankinnan arvon perusteella, mikä lähtökohta eroaa muista tuomioistuimista. Aikaisemmin oikeudenkäyntimaksu oli sekä markkinaoikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa 244 euroa. Korotus on siten varsin suuri – perustilanteessa noin kahdeksankertainen aikaisempaan verrattuna.<sup>135</sup> Tämä aiheutti pohdintaa asian valmistelussa. Asiassa kuitenkin päädyttiin esitetyle ja hyväksytyksi tullee kannalle, koska korkein ehdotettu maksu, 6 000 euroa, olisi enimmilläänkin alle promillen hankinnan arvosta. Lisäperusteluna todettiin, että markkinaoikeuden asiakkaat ovat pääasiassa yrityksiä, joiden intressit tuomioistuinasioissa ovat suuria, eikä korkeallakaan oikeudenkäyntimaksulla ole tällöin olennaista merkitystä verrattuna riidan kohteen arvoon tai asianajokuluihin.<sup>136</sup> Yksityishenkilön oikeudenkäyntimaksu on vuorostaan selkeästi pienempi, ja maksun suuruutta perusteltiin esitöissä sillä, että se vastaa laajojen riita-asioiden käsittelymaksua yleisissä tuomioistuimissa.<sup>137</sup> Sitä, että maksu olisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa saman suuruinen kuin markkinaoikeudessa, perusteltiin yhdenmukaisuusnäkökohdilla: muutoksenhaun markkinaoikeuden ratkaisuihin ei tullut olla valittajalle edullisempaa kuin asian käsittelyn markkinaoikeudessa.<sup>138</sup>

Oikeudenkäyntimaksun korotus on ollut kaiken kaikkiaan periaatteellisesti merkittävä uudistus julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmässä, ja oikeuspoliittinen linjaus eroaa tältä osin muista julkisoikeudellisina oikeusriitoina ratkaistavista asioista.<sup>139</sup> Korotuksella on pyritty vähentämään hankintavalitusten määrää tuomioistuimissa, ja korotus kohdistuu etenkin yrityksiin, joilla on enemmän taloudellista kantokykyä kuin luonnollisilla henkilöillä ja joiden nimissä hankintaprosessia useimmiten käydään. Korotuksella on tähdätty myös aiheettomien – viivytystarkoituksessa tehtyjen – valitusten

<sup>134</sup> Tuomioistuinmaksulain 2 §:n 5 momentin mukaan edellä säädettyjen maksujen suuruus tarkistetaan kolmivuotiskausittain oikeusministeriön asetuksella rahan arvon muutosta vastaavasti. Maksujen määrät pyöristetään lähimpään täyteen kymmeneen euroon.

<sup>135</sup> Ks. HE 29/2015 vp s. 44.

<sup>136</sup> Ks. HE 29/2015 vp s. 23 ja 45.

<sup>137</sup> Ks. HE 29/2015 vp s. 45.

<sup>138</sup> Ks. HE 29/2015 vp s. 46.

<sup>139</sup> Vertailun vuoksi voidaan viitata Ruotsiin, jossa oikeudenkäyntimaksun määrä on ollut esillä hankintavalitusten tehostamiseen liittyvissä yhteyksissä. Ks. SOU 2015:12 s. 76 ss., erityisesti s. 108–111. Mietinnössä ei esitetty oikeudenkäyntimaksun käyttöönottoa. Sen sijaan mietinnössä SOU 2018:44 oikeudenkäyntimaksua pidettiin perusteltuna oikeudenkäyntien tehostamiseen liittyvistä syistä. Ks. mietintö s. 469 ss. Viimeisimmässä lainvalmistelussa oikeudenkäyntimaksu ei ole saanut kannatusta. Ks. Finansdepartementet 2020 s. 49–53.

karsimiseen markkinaoikeudesta, ja myös korkeimman hallinto-oikeuden tehtäväalasta.<sup>140</sup> Nämä tavoitteet ovat liittäneet tuomioistuinmaksulain samaan kokonaisuuteen hankintalainsäädännön pitkän kehityskaaren kanssa, ja niillä on pyritty lisäämään keinovalikoimaa hankintaa koskevien oikeudenkäyntien tehostamisessa.

Tuomioistuimeen pääsyä ei voida kuitenkaan rajata asettamalla kohtuuttoman korkeita oikeudenkäyntimaksuja.<sup>141</sup> Oikeudenkäyntimaksua ei toisin sanoen ole mahdollista korottaa ilman, että *access to court* -vaatimus nousee rajoittavana tekijänä esille.<sup>142</sup> Tuomioistuinmaksulain esitöissä on näin ollen tunnistettu, että korotuksella on ihmis- ja perusoikeuksiin ulottuvat rajansa ja että lainsäädäntötoimessa on ollut tärkeä hakea tasapainoa maksun suuruuden ja valittajan taloudellisen kantokyvyn välillä. Näihin seikkoihin perustuvan punninnan pohjalta maksujen korotuksen ei ole katsottu estävän tehokkaan oikeussuojan toteutumista hankinta-asioissa, eli esitystä ei ole pidetty EIS 6 artiklan eikä EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaisena.<sup>143</sup>

Siitä, millainen vaikutus oikeudenkäyntimaksulla on valitusten määrään markkinaoikeudessa, voi esittää tässä vaiheessa vain arvioita. Asia oli esillä kuulemistilaisuuksissa. Markkinaoikeuden taholta pidettiin mahdollisena, että oikeudenkäyntimaksun korotus on voinut vähentää markkinaoikeuteen tehtäviä valituksia. Joidenkin hankintayksiköiden edustajat pitivät oikeudenkäyntimaksun merkitystä vähintäänkin epäselvänä. Toisaalla katsottiin, että maksu voisi olla suurempikin. Myös sitä pidettiin tärkeänä, ettei maksun määrällä heikennetä tuomioistuimeen pääsyn edellytyksiä.

Se, millainen vaikutus oikeudenkäyntimaksulla on tehtyjen valitusten määrään, ei ole todennettavissa ilman eri tutkimusta. Jonkinlaista viitettä maksujen valituksia vähentävästä vaikutuksesta saa kuitenkin siitä, että vuonna 2016 (426) markkinaoikeuteen tuli noin 100 valitusta vähemmän kuin vuonna 2015 (524). Valitusten määrä ei ole nousut tämänkään jälkeen yli viidensadan vuotta kohti. Koska oikeudenkäyntimaksun korotus on ollut jo usean vuoden ajan voimassa, asiassa voisi olla perusteita kartoittaa uudistuksen vaikutuksia etenkin markkinaoikeusprosessin tehokkuuden kannalta. Selvityksen kautta voitaisiin myös saada selville, millainen vaikutus oikeudenkäyntimaksulla on etenkin pienten ja keskisuurten yritysten mahdollisuuksiin saada asiansa viireille tuomioistuimessa.

<sup>140</sup> Ks. HE 29/2015 vp s. 59.

<sup>141</sup> Ks. mm. Pellonpää ym. 2018 s. 557–558.

<sup>142</sup> Tämä tuotiin esille jo Juho-työryhmässä, ks. OM 6/2010 s. 53–54.

<sup>143</sup> Ks. oikeudenkäyntimaksujen hyväksyvistä kannasta myös EUT:n tuomio C-61/14, *Orizzonte Salute*, ECLI:EU:C:2015:655.



Julkisia hankintoja koskevaa oikeudenkäyntimaksua on korotettu tuntuvasti tuomioistuimaksulain voimaantulon yhteydessä vuoden 2016 alusta lukien. Korotus on koskenut oikeudenkäyntimaksua sekä markkinaoikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Oikeudenkäyntimaksun korotuksella tavoiteltiin muun ohella hankinta-asioita koskevien oikeudenkäyntien tehostamista. Uudistus on ollut voimassa lähes kuusi vuotta, eikä korotuksen vaikutuksista tavoitteisiinsa nähden ole käytettävissä tutkittua ajantasaista tietoa. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että korotuksen vaikutuksista tehtäisiin käytännön tutkimus, jolla voisi olla merkitystä hankintajärjestelmän tulevaisuuden kehittämistoimissa yleisesti ja myös yksityisen oikeusturvan kannalta.

## 3.6 Onko markkinaoikeusprosessin sisäisessä kulussa tehostamisen varaa

### 3.6.1 Markkinaoikeusprosessin luonne

Julkisoikeudellista oikeussuhdetta koskevat oikeusriidat kuuluvat ratkaistaviksi hallintotuomioistuimissa Suomen oikeusjärjestelmässä.<sup>144</sup> Julkisia hankintoja koskevissa oikeudellisissa erimielisyyksissä on kysymys tällaiseen perusasetelmaan – yksityisen ja julkisen tai siihen rinnastettavan tahon väliseen oikeussuhteeseen – perustuvista oikeusriidoista.<sup>145</sup> Niinpä HOL 2 §:n 2 momentin mukaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia sovelletaan hallintoasia koskevassa oikeudenkäynnissä markkinaoikeudessa. Hankinta-asiat ovat hallintoasioita, joita viimeksi mainitussa lainkohdassa tarkoitetaan.<sup>146</sup>

Vaikka julkisia hankintoja koskevat valitukset kuuluvat ratkaistaviksi hallintolainkäytön järjestyksessä, niissä on myös eroja yleisissä hallintotuomioistuimissa ratkaistaviin valitusasioihin nähden. Esimerkiksi julkisasiamies *Niilo Jääskinen* on asiassa C-61/14, *Orizzonte Salute*, todennut seuraavaa: ”Koska julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö edustaa hankintaviranomaisten ja eri julkisten ja yksityisten toimijoiden välisten oikeussuhteiden monimutkaista yhdistelmää, tuomioistuinmenettelyjä, joissa riitaute-

<sup>144</sup> Ks. mm. Mäenpää 2018 s. 45.

<sup>145</sup> Ks. OM 2008:6 s. 117–118 sekä myös HE 190/2009 s. 43–44.

<sup>146</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 67.

taan julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn kuluessa tehtyjä päätöksiä, ei mielestäni voida pitää analogisina hallintotuomioistuimissa vireillä olevien tavanomaisten julkisoikeudellisten menettelyjen kanssa, kuten Orizzonte Salute ja useat muut ovat väittäneet”.<sup>147</sup> Myös *Nenonen* on todennut, että julkiset hankinnat muodostavat oikeudenalajaottelussa hankalasti sijoitettavan asiaryhmän, sillä hankinta-asioihin liittyy sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia piirteitä.<sup>148</sup>

Viranomaisen voi sinänsä olla yksityisoikeudellisen oikeussuhteen osapuoli esimerkiksi myydessään tai vuokratessaan kiinteää omaisuutta, päättäessään takauksesta tai työsopimussuhteisen toimen täyttämisestä. Vaikka oikeustoimi on luonteeltaan yksityisoikeudellinen, viranomaisen päätöksenteko on hallinto-oikeudellisen sääntelyn piirissä.<sup>149</sup> Valtion viranomaisen päätöksestä ei tällaisessa tilanteessa ole kuitenkaan muutoksenhakumahdollisuutta. Sen sijaan kunnallisen viranomaisen päätöksestä voi tehdä valituksen. Tuolloin voidaan vedota julkisoikeudellisen sääntelyn vastaisuuteen, ja päätös voidaan kumota esimerkiksi toimivallan ylitystä tai esteellisyyttä koskevalla perusteella. Vaikka julkiset hankinnat toimivat samalla tavoin julkis- ja yksityisoikeuden rajapinnalla, niissä on kiistatta myös omia erityisiä piirteitään.

Hankinta-asioita koskevassa oikeudenkäynnissä on lähtökohtaisesti kysymys hankintamenettelyn oikeellisuudesta (menettelyllinen oikeusturva).<sup>150</sup> Hankintavalituksissa prosessin lopputulos ei liity pelkästään hankintapäätöksen lainmukaisuuteen, vaan sen seurauksena on yksityisoikeudellisen sopimuksen syntyminen, jolla hankintaa koskeva päätös pannaan täytäntöön. Valittajat ovat useimmiten yrityksiä, eivätkä hankintayksiköt ole kaikissa tapauksissa julkisia viranomaisia. Näistä seikoista huolimatta hankintavalitusten käsittely on ja se on myös perusteltua luokitella osaksi hallintolainkäyttöä.<sup>151</sup> Tämän vastapainona hankinta-asioita koskevasta muutoksenhausta on säädetty osin erikseen hankintalaissa. Erityissääntelyn avulla hallintoprosessin yleisiin menettelytapoihin on voitu sisällyttää hankintajärjestelmän vaatimaa erityistä näkökulmaa. Oma kysymyksensä on, palveleeko prosessuaalinen yleis- ja erityissääntely riittävästi hankintaprosessin taustalla olevia oikeusturvatarpeita ja erityisesti tehokkuus-

<sup>147</sup> Ratkaisuehdotus ECLI:EU:C: 2015:307, kohta 28. Ks. myös SOU 2015:12 s. 110.

<sup>148</sup> Ks. *Nenonen* 2014 s. 102.

<sup>149</sup> Ks. Mäenpää 2018 s. 218–220 ja Mäenpää 2019 s. 112–114 sekä 139–143.

<sup>150</sup> Ks. *Nenonen* 2014 s. 395–396 ja *Ukkola* 2019 s. 7–8.

<sup>151</sup> Ks. myös *Nenonen* 2014 s. 64, joka on todennut, että hankintamenettelyn sääntelevä EU-oikeudellisten vaatimusten mukaisesti on merkinnyt julkisoikeudellisen osuuden korostumista hankinta-asioissa ja muuttanut hankinta-asioden luonteen yksityisoikeudelliseen sopimukseen liittyvästä kannanotosta hallinto-oikeudellisten säännösten määrittämäksi menettelyksi. Ks. myös s. 102. Ks. samoin *Ukkola* 2019 s. 5–11, jossa on samoin pohdittu julkisten hankintojen muutoksenhakujärjestelmän luonnetta.

näkökulmaa. Asiassa on toisin sanoen merkitystä sillä, millainen kokonaisuus kyseisestä sääntelystä muodostuu hankintaprosessin tarkoituksien ja tavoitteiden kannalta.

HOL 3 §:ssä on todettu, että jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Erityislain mahdollisuudet on hyödynnetty oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain 3 luvun 1 §:ssä seuraavasti:

### **MOL 3:1**

#### **Hankinta-asioiden käsittely**

Valmisteluistunnon toimittamisesta sekä suullisesta käsittelystä hankinta-asioiden säädetään 4 luvun 10 ja 11 §:ssä sekä 14 §:ssä.

Muutoin siltä osin kuin 1 luvun 3 §:ssä mainituissa laeissa ei toisin säädetä, hankinta-asiat käsitellään markkinaoikeudessa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetussa laissa säädetään siten erikseen valmisteluistunnosta ja suullisesta käsittelystä. Edellä mainitussa säännöksessä viitataan muun muassa myös hankintalakiin. Siellä oleva erityissääntely koskee edellä käsiteltyjä kysymyksiä tuomioistuimeen pääsyn edellytyksistä eli valitusoikeutta (145 §), päätöksen valituskelpoisuutta (146 §) ja valitusaikaa (147 §) sekä jäljempänä käsiteltävää kysymystä oikeudenkäyntikulujen korvaamista (149 §). Lisäksi hankintalaissa säännellään muutoksenhausta ilmoittamisesta (148 §), muutoksenhaun vaikutuksesta hankintasopimuksen tekemiseen (150 §), markkinaoikeuden väliaikaisista päätöksistä (151 §), hankintayksikön väliaikaisesta sitoumuksesta (152 §), hankinnan väliaikaisesta järjestämisestä (153 §), uhkasakosta (161 §), markkinaoikeuden päätöksen tiedoksiannosta (162 §), muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen (165 §) sekä päätösten täytäntöönpanosta (168 §). Markkinaoikeuden määräämistä seuraamuksista on samoin omaa varsin yksityiskohtaista sääntelyään (154–160 §). Hallintoprosessilaki tulee sovellettavaksi muissa tilanteissa, ja hallintoprosessilain yleissäännöksillä on tarvittaessa myös erityissääntelyä täydentävä merkitys.

Hallintoprosessille on ollut vanhastaan tunnusomaista se, että yleinen prosessisääntely on varsin väljää ja joustavaa, jolloin oikeudenkäynnissä voidaan jossakin määrin ottaa huomioon eri hallinnonaloilla vallitsevat omatyypiset tilanteet. Prosessuaalisten lainsäädäntötoimien yhteydessä on myös ollut mahdollisuus erityissääntelyyn, niin kuin on tehty julkisten hankintojen kohdalla. Prosessuaaliset kehittämistoimet on yhtä

lailla voitu liittää laajempaan kysymykseen hankintavalitusten käsittelyn tehokkuudesta. Niinpä hankintajärjestelmän tehostamiseen liittyvissä valmistelutoimissa on kiinnitetty eri aikoina huomiota myös hankintaprosessin sisäisiin seikkoihin.

Juho-työryhmässä tarkasteltiin aikoinaan markkinaoikeudessa tapahtuvaa käsittelyä erityisesti suhteessa hallintolainkäyttölain menettelysäännöksiin. Käytännön tilanteista nostettiin esille lähinnä vain se, että perustelujen samoin kuin sivuvaatimusten esittäminen myöhemmässä vaiheessa oli varsin yleistä. Täydennysmenettelyn katsottiin tulevan kysymykseen lähinnä hyvitysmaksutilanteissa. Käsittelyn tehostamista arvioitiin lähinnä lausuntomenettelyn rajoittamisen ja tuomioistuimelle asetettavan määräajan kohdalla. Niiden katsottiin olevan ongelmallisia PL 21 §:n kannalta. Työryhmä katsoi lisäksi, että markkinaoikeuden menettelysäännökset olivat sinänsä joustavia, joten ne mahdollistivat prosessiekonomiset käytänteet myös markkinaoikeudessa. Tarpeita uusien säännösten omaksumiselle ei siten ollut. Sen sijaan käsittelyn nopeuttamista katsottiin voitavan saavuttaa käytännön prosessitoimilla. Työryhmän mukaan prosessin johdon kehittämiseen tuli kiinnittää erityistä huomiota.<sup>152</sup>

Markkinaoikeusprosessin tehokkuutta alleviivataan nykyään eri tavoin sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetussa laissa että markkinaoikeuden sisäisessä työjärjestyksessä. Tehokkuutta on pyritty lisäämään muun muassa myös markkinaoikeuden kokoonpanojen joustavoittamisella, niin kuin aikaisemmin on tuotu esille. Oman kysymyksensä muodostaa kuitenkin se, millaisia muita keinoja voi olla käytettävissä, kun tehostamisnäkökulma viedään tästä vielä edelleen tuomioistuinprosessin sisäisiin suhteisiin.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain säätämisen yhteydessä kiinnitettiin teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden kohdalla huomiota pitkittyneisiin käsittelyaikeihin (tuolloisessa) patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa. Asianomaiseen lakiin otettaviksi ehdotetuilla säännöksillä pyrittiin korostamaan valmistelun ja tuomioistuimen prosessin johdon merkitystä näitä asioita koskevan käsittelyn tehostamisessa.<sup>153</sup> Teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden markkinaoikeuskäsittelystä (4 luku) onkin varsin yksityiskohtaista sääntelyä verrattuna esimerkiksi hankinta-asioihin (3 luku). Siksi on syytä kysyä, olisiko hankinta-asioden käsittelystä syytä olla nykyistä enemmän sääntelyä samoista lähtökohdista, kuin on edellä todettu teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden kohdalla.

<sup>152</sup> Ks. OM 2008:6 s. 120–122.

<sup>153</sup> Ks. HE 124/2012 vp s. 60.

Selvitystehtävän yhteydessä on näin ollen noussut esille kysymys prosessuaalisen yleis- ja erityissääntelyn keskinäisestä asemasta ja tarpeesta laajentaa hankinta-asioita koskevien erityissäännösten määrää. Nykyistä yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä voitaisiin selkeyttää hankintavalitusten käsittelyn ulkoista kuvaa ja samalla oikeudenkäynnin osapuolten tietoa markkinaoikeusprosessin luonteesta ja käsitystä oikeudellisesta asemastaan siinä. Tämä ilmentäisi osaltaan hallintoprosessuaalista palveluperiaatetta. Yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä voisi kaiken kaikkiaan olla merkitystä oikeudenkäynnin joutuisuuden, selkeyden ja ennustettavuuden kannalta. Jäljempänä tätä kysymystä tarkastellaan erikseen hankintavalitusten käsittelyn eri osa-alueiden yhteydessä.

Kuten on todettu, lähtökohtana tarkastelussa on se, ettei tuomioistuinten toiminnassa voida poiketa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ilmentävistä ihmis- ja perusoikeusvaatimuksista.<sup>154</sup> Tämän ohella julkisia hankintoja koskevien valitusten tarkastelu on tärkeä liittää niihin yhteyksiin, jotka koskevat hallintolainkäytön yleisiä oppeja. Taustallaan hallintolainkäytössä on kysymys yksityisen tahon ja julkisen vallan välisestä oikeudellisesta erimielisyydestä, mutta myös hallintopäätöksen lainmukaisuuden arvioinnista (kontrolloinnista) yksittäisessä tapauksessa.<sup>155</sup> Hallintoprosessissa pyritään tämän vuoksi aineelliseen totuuteen, minkä vuoksi hallintotuomioistuimella on aktiivinen rooli asian selvittämisessä. Julkisen vallan ja yksityisen välisen epätasa-arvoisen aseman vuoksi tuomioistuimen tehtävänä on myös tasapainottaa osapuolten keskinäistä asemaa oikeudenkäynnissä.<sup>156</sup> Tämä tapahtuu pitkälti prosessinjohtotoimin. Kuulemisperiaatteen noudattaminen kuuluu myös keskeisiin hallintoprosessin perusteisiin. Tiivistetysti todeten hallintoprosessin luonteeseen kuuluvat ainakin seuraavat seikat<sup>157</sup>:

- Tuomioistuimella aktiivinen rooli (virallisperiaate ja tuomioistuimen prosessinjohto)
- Hallintoviranomaisen erityinen rooli (ns. heikko kaksiasianosaissuhde)
- Valittajalla asianosaisasema – yksityisen oikeusturva keskeisellä sijalla

<sup>154</sup> Ks. myös HE 29/2019 vp s. 34 EU-oikeudellisista yksilön oikeusturvan toteuttamista koskevista laatuvaatimuksista.

<sup>155</sup> Ks. Mäenpää 2018 s. 850 ja Mäenpää 2019 s. 23–25. Päätettävänä olevassa oikeudellisessa erimielisyydessä ei kuitenkaan ole kysymys samanlaisesta riidanratkaisusta kuin siviiliprosessissa. Laillisuuskontrolli ei puolestaan ole yleistä, vaan se kohdistuu hallintopäätöksellä ratkaistuihin yksittäisiin asioihin. Ks. myös Ukkola 2019 s. 8 ss.

<sup>156</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 16 viranomaisen epäitsenäisestä roolista oikeudenkäynnissä.

<sup>157</sup> Ks. Mäenpää 2018 s. 972 ss.

- Pääpaino kirjallisessa menettelyssä – suullinen käsittely mahdollista asian selvittämiseksi
- Prosessin joustavuus (hallintoprosessuaalinen palveluperiaate) ja halpuus

Oman erityisen lähtökohtansa julkisten hankintojen tuomioistuinprosessille muodostaa kuitenkin se, että hallintoviranomainen toimii hankinta-asioissa enemmän kaksiasianosaissuhdetta kuin ns. heikkoa kaksiasianosaissuhdetta muistuttavassa roolissa. Tämä todetaan erikseen hankintalain 149 §:n 1 momentissa, jonka mukaan hankinta-asian käsittelyssä hankintayksikköä pidetään valituksen tehneen asianosaisen tai esityksen tehneen viranomaisen vastapuolena. Lausumaa ei ole perusteltu laajemmin hankintaprosessin kannalta, vaan se on liitetty oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeviin yhteyksiin. Viranomaisen on joka tapauksessa kuitenkin tarkoitus olla hankintaprosessissa enemmän asianosaista muistuttavassa roolissa kuin sellaisessa alueellisen hallinto-oikeuden prosessissa, jossa haetaan muutosta viranomaisen päätökseen.<sup>158</sup> Oikeusturvan painopisteen osalta voidaan myös todeta, että valittaja (yritys) voi olla hyvinkin vahva toimija hankintayksikköön (esimerkiksi pieni kunta) verrattuna. Tuomioistuimen tehtävä prosessin tasapainottamisessa ei painotu siten välttämättä samalla tavoin yksityisen suuntaan kuin on asianlaita joidenkin muiden hallintolainkäyttöasioiden (esimerkiksi sosiaaliasioiden) kohdalla.<sup>159</sup>

Hankintavalitusten markkinaoikeuskäsittelystä säädetään hankintalain ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain lisäksi hallintoprosessilaissa. Voidaan kysyä, olisiko markkinaoikeuskäsittelystä syytä olla yksityiskohtaisempaa sääntelyä erityislain tasolla. Nykyistä yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä voitaisiin selkeyttää hankintavalitusten käsittelyn ulkoista kuvaa ja samalla oikeudenkäynnin osapuolten tietoa markkinaoikeusprosessin luonteesta ja käsitystä oikeudellisesta asemastaan siinä. Yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä voisi olla yleisemminkin merkitystä oikeudenkäynnin joutuisuuden, selkeyden ja ennustettavuuden kannalta.

<sup>158</sup> Ks. myös Ukkola 2019 s. 13–14.

<sup>159</sup> Ks. Mäenpää 2018 s. 989.

### 3.6.2 Määräajan asettaminen markkinaoikeusprosessin kestolle

Juho-työryhmässä (OM 2008:6) oli aikoinaan esillä tuomioistuimelle asetettava sitova määräaika, mutta se katsottiin ongelmalliseksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta.<sup>160</sup> Määräaikaa koskevaa kysymystä pohdittiin työryhmän mietinnössä seuraavasti:

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausuntokäytännössään suhtautunut kielteisesti esimerkiksi sellaiseen kehittämisvaihtoehtoon, jossa erittäin kiireellisesti käsiteltävissä ulkomaalaisasioissa tuomioistuimen olisi tullut tehdä ratkaisunsa pääsääntöisesti vain sille toimitetun aineiston perusteella (PeVL 16/2000 vp). Lausunnon kohteessa olleessa ehdotuksessa hallintotuomioistuimen olisi tullut samalla ratkaista asia laissa säädettäväksi ehdotetussa 7 päivän määräajassa. Myös määräajan asettamisen suhteen valiokunnan suhtautuminen oli torjuvaa.

Kilpailunrajoituksista annetussa laissa (480/1990) säädetään sinänsä eräästä markkinaoikeutta koskevasta määräajasta. Kilpailunrajoituksista annetun lain 11 h §:n (1529/2001) mukaan markkinaoikeuden tulee antaa päätöksensä yrityskauppavalvontaa koskevassa asiassa, jossa Kilpailuvirasto on esittänyt yrityskaupan kieltämistä, kolmen kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Jos määräaika ylitetään, yrityskauppa katsotaan hyväksytyksi.

Mainittu sääntely perustuu perusmuodossaan lakiin 303/1998, jolloin yrityskauppavalvonta-säännökset sisällytettiin kilpailunrajoituksista annettuun lakiin. Lain alkuperäisessä voimaan-tulovaiheessa määräaikasääntely kohdistui kilpailuneuvostoon. Sääntelyä ei ole muutettu markkinaoikeuden perustamisvaiheessa, jossa lainsäädäntöön tehtiin lähinnä vain teknisiä mukautuksia. Sääntelymallia ei ole sen lainsäädäntöön sisällyttämismuutoksissa arvioitu perustuslakivaliokunnassa, eikä perustuslakivaliokunta kiinnittänyt asiaan myöhemmin huomiota markkinaoikeutta perustettaessa (PeVL 35/2001 vp).

Alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 243/1997 vp) oikeussuojaelimenkin päätöksentekoon ulottuvaa määräaikasäännöstä perusteltiin vain sillä, että kysymys oli merkittävistä taloudellisista intresseistä. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kehitys huomioon ottaen tällaista tuomioistuimen toiminnan

<sup>160</sup> Ks. OM 2008:6 s. 120–122.

ja riippumattomuuden rajoitusta ei voitaisi enää perustella tällä tavoin, eikä rajoitus mahdollisesti edes olisi hyväksyttävissäkään.

Määräaikasääntelyn taustalla on useimmiten – myös hallintoviranomaisessa – sellainen yhteisön oikeuden sekundäärisääntely, jossa viranomaiskäytänteet on haluttu mahdollisimman yhdenmukaisiksi. Sen perusteella ratkaisun viivästyminen viranomaisessa merkitsee oikeussuojan käyttömahdollisuuksien avautumista joko sitä kautta, että hakemus katsotaan hyväksytyksi (valitusoikeutta ei ole juurikaan ulkopuolisilla tahoilla, jolloin asia on lopullisesti ratkaistu viranomaisen päätöksellä), tai siten, että hakemus katsotaan hylätyksi. Viimeksi mainitussa tilanteessa oikeussuojakeinojen käyttöoikeutettu on ensisijaisesti hakija. Tuomioistuimia koskevia määräaikasäännöksiä yhteisön sekundäärilainsäädännössä ei juuri ole, eikä yrityskauppavalvonnassakaan ole tällaisia taustasäännöksiä.

Markkinaoikeuden päätökselle asetettavaa määräaikaa koskeva kysymys oli esillä myös oikeussuojadirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä, mutta asia ei edennyt tämän jälkeen.<sup>161</sup> Selvitystyötä koskevassa toimeksiannossa määräajan asettamiskysymys on kuitenkin esillä. Esimerkkinä on viitattu kilpailulain yrityskauppaa koskevaan sääntelyyn sekä hankintavalituksia koskevan määräaikasääntelyn omaksumiseen eräissä vertailumaissa.

Voimassa olevan kilpailulain (948/2011) 29 §:ssä määräajasta säädetään seuraavasti:

#### **Kilpailulaki 29 § (18.6.2021/546)**

##### **Yrityskauppa markkinaoikeudessa**

Markkinaoikeuden tulee antaa päätöksensä asiassa, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esittänyt yrityskaupan kieltämistä, 69 työpäivän kuluessa esityksen tekemisestä. Muutoin yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi.

Kielto panna yrityskauppa täytäntöön raukeaa, jollei markkinaoikeus 23 työpäivän kuluessa esityksen tekemisestä toisin määrää. Markkinaoikeus voi asettaa täytäntöönpanolle ehtoja.

---

<sup>161</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 2.



Lainkohtaa on siis muutettu hiljattain. Käytännössä kysymys on ollut teknisluonteisesta muutoksesta.<sup>162</sup> Markkinaoikeudelle asetetut määräajat ilmaistaan jatkossa työpäivinä kalenterikuukausien sijaan.

Määräaikasääntely on, niin kuin edellä on todettu, koskenut alun perin kilpailuneuvoston päätöksentekoa, eikä määräajan asettamista perusteltu laajemmin esitöissä.<sup>163</sup> Perustuslakivaliokunta ei antanut asiassa lausuntoa, eikä se ottanut asiaan kantaa myöskään siinä vaiheessa, kun markkinaoikeus tuli kilpailunrajoituksista annetun lain muutoksella (1529/2001) kilpailuneuvoston tilalle.<sup>164</sup> Vuoden 2011 kilpailulain perusteissa määräaikasääntelyä ei edelleenkaan avattu tarkemmin, vaan niissä vain viitattiin aikaisempaan vastaavaan säännökseen.<sup>165</sup> Sen sijaan perustuslakivaliokunta otti kilpailulakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 40/2010 vp) määräaikaan kantaa seuraavasti:

Lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeuden tulee antaa päätöksensä asiassa, jossa Kilpailuvirasto on esittänyt yrityskaupan kieltämistä, kolmen kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä. Muutoin yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Pykälän 2 momentin nojalla kieltä panna yrityskauppa täytäntöön raukeaa, jollei markkinaoikeus kuukauden kuluessa esityksen tekemisestä toisin määrää.

Käsittelyaikoja koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden sekä oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta. Käsittelylle asetetut määräajat edistävät perustuslain 21 §:n 1 momentin sen säännöksen toteutumista, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Yrityskaupan kieltämistä koskeva asia on sen osapuolten kannalta usein niin merkittävä, että oikeudenkäynnin joutuisuudella on korostettu merkitys. Asioiden viivytyksetön käsittely edellyttää Kilpailuvirastolta ja markkinaoikeudelta hyvää tiedonkulkua, työnsuunnittelua, valmistelua ja tehokasta päätöksentekoa.

Lausunto on merkityksellinen esillä olevan selvitystehtävän kannalta. Määräaikasääntely on hyväksytty kyseisellä rajatulla kohdealueella, ja sitä on perusteltu kvalifioidulla

<sup>162</sup> Ks. HE 210/2020 vp s. 98–99.

<sup>163</sup> Ks. HE 243/1997 vp s. 29. Ks. myös s. 14, jossa viitattiin siihen, että yrityskauppojen käsittelyajat ehdotettiin säädettäväksi lyhyiksi yrityksille aiheutuvien kustannusten vähentämiseksi.

<sup>164</sup> Lainmuutosta koskeva lausunto PeVL 35/2001 vp.

<sup>165</sup> Ks. HE 88/2010 vp s. 74.

joutuisuusvaatimuksella. Markkinaoikeus ei toimi tuossa tehtävässä kuitenkaan valitusviranomaisena, toisin kuin hankintavalitusten kohdalla.

Oikeusvertailun kannalta huomionarvoista on se, että määräaikasääntely on käytössä joissakin EU:n jäsenmaissa, kun taas enimmässä osassa määräaikasääntelyä ei ole otettu käyttöön.<sup>166</sup> Tuomioistuimelle asetettava määräaika näyttää koskevan keskeisimmin Euroopan entisiä kansandemokratioita. Esimerkiksi Virossa on säädetty määräajasta hankintavalituslautakunnan sekä myös hallintotuomioistuimen päätöksenteolle.<sup>167</sup> Tanskassa määräaikasääntely koskee hallinnollista valituslautakuntaa ja hankinnan täytäntöönpanosta päättämistä, kun valitus on tehty odotusajan kuluessa.<sup>168</sup> Ruotsissa ei ole asetettu määräaika hallintotuomioistuimen päätöksenteolle hankinta-asioissa.<sup>169</sup> Määräaikasääntelyä esitettiin tosin aikoinaan julkisten hankintojen tehostamista koskevan selvitystyön yhteydessä (SOU 2015:12)<sup>170</sup>, mutta myöhemmässä selvityshenkilön mietinnössä (SOU 2018:44)<sup>171</sup> tätä ei pidetty enää perusteltuna.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että hallinnon oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämisen yhteydessä pohdittiin aikoinaan mahdollisuutta asettaa määräaika oikaisuvaatimus päätöksen tekemiselle. Asiaa tarkasteltiin hallintolain asianomaista muutosta koskevassa hallituksen esityksessä seuraavasti:<sup>172</sup>

Kiireellisyysvaatimus on asetettu kaikkien oikaisuvaatimusasioiden käsittelyn yleiseksi edellytykseksi. Sen sijaan tässä vaiheessa ei ole pidetty toteuttamis-

<sup>166</sup> Ks. Bogdanowicz ym. 2017 s. 36: "In most member states (17), the laws do not provide for a time limit for the appellate authority (court) of second instance to resolve a case. Such a time limit exists in 11 member states (Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Hungary, and Italy." Ks. myös Salmela 2015 s. 23.

<sup>167</sup> Viron hankintalain 200 §:ssä säädetään mm. 30 päivän määräajasta asian ratkaisemiselle valituslautakunnassa. Viron vuodelta 2011 olevassa hallintoprosessilaissa on oma lukunsa (luku 28) hankintavalitusasioille. Asianosainen voi kyseisen lain 273 §:n nojalla pyytää hallintotuomioistuinta jouduttamaan asian käsittelyä, jos asia on ollut viireillä tuomioistuimessa 15 päivää. Pyyntö on käsiteltävä viivytyksettä. Tuomioistuimen päätöksenteolla on säädetty 45 päivän määräaika (275 §).

<sup>168</sup> Ks. Tanskan valituslautakunnan vuosikertomus 2019 s. 7. Valituslautakunnan tehokkuustavoitteet kytkeytyvät ennen muuta tilanteisiin, joissa täytäntöönpano on keskeytettynä, ja päätöksenteolle asetetulla määräaikasääntelyllä täytäntöönpanon keskeytysaika pyritään saamaan kohtuullisen pituiseksi.

<sup>169</sup> Julkisia hankintoja koskevassa laissa – lag (2016:1145) om offentlig upphandling – on säännöksiä muutoksenhausta, mutta siinä, kuten muuallakaan, ei säädetä määräajasta päätöksen tekemiselle tuomioistuimessa.

<sup>170</sup> Ks. SOU 2015:12 s. 169 ss.

<sup>171</sup> Ks. SOU 2018:44 s. 494 ss.

<sup>172</sup> Ks. HE 226/2009 vp s. 44.

kelpoisena vaihtoehtona sitä, että lainsäädännössä asetettaisiin kiinteä määräaika oikaisuvaatimusasian käsittelyn ja ratkaisemisen kestolle. Määräajan pituuden määrittäminen voisi muutenkin olla ongelmallista oikaisuvaatimuksesta ratkaistavien asioiden monen tyyppisen luonteen vuoksi. Käsittelyajat vaihtelevat eri asioissa, ja käsittely saattaa kestää viranomaisesta riippumattomasta syystä esimerkiksi laajojen kuulemisten ja lisäselvitysten hankkimisen vuoksi. Määräajan asettamisesta saattaisi myös seurata, että siitä muodostuu enimmäisajan sijasta vähimmäisaika tai joka tapauksessa tosiasiallinen aika asian käsittelylle ja ratkaisemiselle viranomaisessa. Määräaika voi tuolloin kääntyä tarkoitustaan vastaan, mikä on otettu huomioon esityksen lähtökohdissa. Tässä yhteydessä on kuitenkin pidetty tarpeellisenä painottaa sitä, että erityislainsäädäntöä aikaansaattaessa saattaisi olla hyvinkin tarpeen harkita täsmällisen määräajan asettamista oikaisuvaatimusasian käsittelylle. Määräajan pituus voitaisiin myös arvioida asianomaisen hallinnonalan oikeusturvatarpeista käsin. Tällaista sääntelyä sisältyy jo nykyisin lainsäädäntöön, esimerkkinä rautatielain 65 §.

Hallinnolliselle päätöksenteolle voidaan sinänsä asettaa määräaikoja lainsäädännössä<sup>173</sup>, joskaan oikaisuvaatimusjärjestelmässä sitä ei pidetty perusteltuna yleissääntelyn tasolla. Vaikka määräaika voitaisiinkin asettaa, sen määrittämisessä on omat vaikeutensa, niin kuin edellä esitetystä käy ilmi.<sup>174</sup> Niinpä määräajan sijasta hallintolain 49 e §:ssä (581/2020) lähdetään siitä, että oikaisuvaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

Määräajan asettaminen asian käsittelylle ja päätöksenteolle tuomioistuimessa on ongelmallista tuomioistuinten riippumattomuuden (PL 3 § 3 momentti) ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta.<sup>175</sup> Näiden oikeusvaltiollisten peruspilareiden ei ole katsottu kuitenkaan asettavan kaiken kattavaa estettä tuomioistuimen päätöksentekoa koskevalle määräaikasääntelylle. Näin on muun ohella katsottu joidenkin vertailumaiden piirissä. Kilpailulaissa olevaa määräaikaa ei voida kuitenkaan pitää päänavauksena sille, että huomattavasti suurempaa joukkoa koskevien hankintavalitusten päätöksenteolle asetettaisiin määräaika markkinaoikeudessa.<sup>176</sup> Asiaa on siten syytä punnita hankintavalitusjärjestelmän omista lähtökohdista käsin. Hankinta-asioissa markkinaoikeus muodostaa ensimmäisen ja ainoan tuomioistuinasteen, johon yksityisellä on muutoksenhakuoikeus ilman rajoituksia. Asian selvittämiseksi, kuulemiselle ja muille

<sup>173</sup> Ks. Mäenpää 2018 s. 384–385 ja Mäenpää 2019 s. 90–91.

<sup>174</sup> Ks. myös PeVL 4/2004 vp s. 6, jossa ulkomaalaislain osalta kritisoitiin hallinnollista määräaikaa yksilöllisen tutkimisen kannalta. Ks. myös Salmela 2015 s. 26–27.

<sup>175</sup> Ks. PeVL 2/2009 vp s. 2–3.

<sup>176</sup> Ks. myös Salmela 2015 s. 26–30.

prosessitoimille on siksi voitava varata riittävästi aikaa, mikä liittyy asianosaisen oikeuksiin pääsyyn tuomioistuimessa (*access to justice*), samoin kuin EU-oikeudelliseen tehokkuusvaatimukseen. Sitä paitsi määräajan pituuden määrittäminen lainsäädännössä on vaikeaa, eikä siinä voida ottaa riittävästi huomioon asioiden vaikeusasteeseen tms. liittyviä näkökohtia. Määräajan asettamisen voi arvioida olevan lisäksi ongelmallista markkinaoikeuden resurssienkäytön asianmukaisen kohdentamisen kannalta. Määräaikaa ei yleisesti ottaen ole myöskään puollettu selvitystyön yhteydessä tapahtuneissa kuulemisissa.

Määräaikasääntelyä ei siten puolleta tämän selvitystyön yhteydessä.<sup>177</sup> Sinänsä on selvää, että tuomioistuin voi itse asettaa prosessuaalisia määräaikoja oikeudenkäynnin kuluessa (HOL 45 §, selvityksen määräaika). Tämä liittyy valitusasian käsittelyn tehokkaaseen etenemiseen, josta kaikki oikeudenkäynnin osapuolet ovat omalta osaltaan vastuussa.<sup>178</sup> Osa kuultavista toi esille sen, että markkinaoikeus saattaa hoitaa kuulemisen hyvinkin tehokkaasti, mutta sen jälkeen valitusasia ei aina etene riittävän tehokkaasti päätettäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin joutisuusvaatimukseen kuuluu luonnostaan se, että asia ei esimerkiksi viivy tarpeettomasti odottamassa (päättöksenteko)vuoroaan tuomioistuimessa. Tuomioistuimen prosessinjohtolla on tässä keskeinen merkitys. Prosessinjohtoon merkitykseen oikeudenkäynnin tehokkuuden kannalta palataan vielä lähemmin jäljempänä.

Määräaikavaatimuksen asettamista markkinaoikeuden päätöksenteolle ei voida pitää perusteltuna tuomioistuinten riippumattomuuden, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin eikä myöskään julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän omien erityispiirteiden kannalta. Oikeudenkäynnin joutuisasta käsittelystä olisi sen sijaan huolehdittava asian käsittelyn ja päätöksenteon kaikissa vaiheissa. Tämän lähtökohdan toteuttamisessa tehokkaalla prosessinjohtolla ja tuomioistuimen sisäisellä seurannalla on keskeinen merkitys.

<sup>177</sup> Tällä kannalla ollaan myös Ruotsin lainvalmistelussa. Ks. Finansdepartementet 2020 s. 35.

<sup>178</sup> Ks. tältä osin esim. OM 2007:2 s. 5–6.

### 3.6.3 Valitusasian käsittelyminen kiireellisenä

Lainsäädäntöön sisältyy yksittäisiä säännöksiä valituksen käsittelymisestä kiireellisenä tai vaatimuksia asian joutuisasta käsittelystä. Tällainen vaatimus sisältyy esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014), jonka 345 § kuuluu seuraavasti:

#### **Laki sähköisen viestinnän palveluista 345 § (1207/2020)**

##### **Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen**

Poiketen siitä, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamalla voi hakea muutosta päätökseen, jonka:

1. valtioneuvosto on tehnyt tämän lain nojalla;
2. Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt 52, 53, 53 a, 54 tai 55 §:n nojalla tai joka koskee tällaisen päätöksen noudattamisen valvontaa;
3. Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt 85 §:n nojalla;
4. Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt 314 §:n nojalla EU:n verkkovierailuasetuksen valvonnasta;
5. markkinaoikeus on tehnyt tämän lain nojalla lukuun ottamatta 336 ja 337 §:ssä tarkoitettua päätöstä, johon haetaan muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa säädetään.

Edellä 2 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettua valtioneuvoston ja Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Valitus on käsiteltävä kiireellisenä.

Käsittelyn joutuisuusvaatimus on tuotu esiin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 6 luvun 6 §:ssä seuraavasti:

**MOL 6:6****Oikeudenkäynnin joutuisuus, asioiden käsittelyjärjestys ja asian kiireelliseksi määrittäminen**

Asiat on käsiteltävä markkinaoikeudessa ilman aiheetonta viivytystä kohtuullisen ajan kuluessa.

Jollei erikseen ole toisin säädetty, asiat käsitellään markkinaoikeudessa niiden vireilletulon järjestyksessä, jollei siitä ole aihetta poiketa ottaen erityisesti huomioon asian käsittelyn kesto, asian laatu ja merkitys asianosaiselle.

Markkinaoikeus voi oikeudenkäynnin osapuolen kirjallisesta hakemuksesta päättää asian määrittämisestä kiireelliseksi, jos asian käsittelemiselle ennen muita asioita on erityisen painava syy ottaen huomioon oikeudenkäynnin kesto, asian laatu ja merkitys asianosaiselle sekä muut perusteet kiireelliseksi määrittämiselle. Kiireelliseksi määrittämisestä koskevaan hakemukseen ja sen käsittelyyn markkinaoikeudessa sovelletaan oikeudenkäymiskaaren 19 lukua. Markkinaoikeuden päätösvaltaisuudesta kiireelliseksi määrittämisestä koskevan hakemuksen ratkaisemisessa säädetään 1 a luvun 6 §:ssä. Asian kiireelliseksi määrittämisestä koskevaan markkinaoikeuden ratkaisuun ei saa hakea erikseen muutosta.

Markkinaoikeusprosessissa on siten yleisenä lähtökohtana oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin pohjautuva vaatimus käsittelyn joutuisuudesta.<sup>179</sup> Tämä todetaan eri tavoin myös markkinaoikeuden työjärjestyksessä. Hankintavalitusten käsittelyä ei tule siten tarpeettomasti viivyttää, ja käsittelyaika on pidettävä kohtuullisissa rajoissa. Hankintavalitukset asetetaan lähtökohtaisesti keskenään samanlaiseen asemaan käsittelyjärjestyksen suhteen. Asioiden vireilletulojärjestyksestä voidaan kuitenkin poiketa kunkin tapauksen erityispiirteiden pohjalta, ja sen lisäksi asia on mahdollista määrätä vielä erikseen kiireelliseksi. Asianomaista lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä ei ole mainintaa siitä, että vireilletulon järjestyksestä tulisi poiketa erityisesti hankintavalitusten kohdalla tai että hankintavalitukset kuuluisivat käsiteltäviksi muutoin kiireellisinä.<sup>180</sup> Hankintavalitukset käsitellään siten lähtökohtaisesti vireilletulon järjestyksessä yleisen oikeudenkäynnin joutuisuutta koskevan velvoitteen pohjalta.

Kyseisen lain 1 a luvun 6 §:n mukaan kiireelliseksi määrittämisestä koskevan hakemuksen ratkaisee ylituomari tai, jos siihen on aihetta, markkinaoikeustuomari noudattaen

<sup>179</sup> Ks. HE 124/2012 vp s. 71.

<sup>180</sup> Ks. HE 124/2012 vp s. 71–72.

markkinaoikeuden työjärjestystä. Myös markkinaoikeuden vuoden 2021 alusta lukien voimaan tullessa työjärjestyksessä alleviivataan kiireellisen käsittelyn merkitystä. Työjärjestyksen 20 § kuuluu seuraavasti:

### **MAO:n työjärjestys**

#### **20 § Asioiden käsittelyjärjestys**

Asiat käsitellään markkinaoikeudessa lähtökohtaisesti niiden vireilletulon järjestyksessä ottaen kuitenkin huomioon asian käsittelyn kesto ja sen kokonaiskäsittelyaika, asian laatu sekä merkitys asianosaiselle.

Kiireellisinä on käsiteltäviä asioita ovat kuitenkin:

1. asiat, jotka lain mukaan on käsiteltävä kiireellisinä;
2. asiat, jotka on lain nojalla määrätty käsiteltäväksi kiireellisinä;
3. asiat, jotka korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus on palauttanut markkinaoikeuteen uudelleen käsiteltäväksi;
4. markkinaoikeuden valituksenalaisen päätöksen tehneelle viranomaiselle palauttamattomat, uudelleen vireille tulleet asiat;
5. asiat, jotka niiden laadun vuoksi muutoin edellyttävät kiireellistä käsittelyä.

Työjärjestyksessä on siten vielä täsmennetty, millaiset asiat kuuluvat kiireellisyysvaatimuksen piiriin. Hankintavalitukset eivät nouse myöskään tässä listassa erikseen esille.

Markkinaoikeuden edustajat toivat kuulemistilaisuudessa esille sen, että asioiden käsittelyjärjestyksestä poiketaan asiakohtaisen tilanteen mukaan, ja järjestelmää pidettiin tältä osin joustavana ja toimivana. Reaalikeinoin liittyvät asiat pyritään ottamaan käsiteltäviksi ennen hyvitysmaksuasioita. Vertailun vuoksi voidaan viitata siihen, että hankinta-asiat priorisoidaan esimerkiksi Ruotsin yleisissä hallinto-oikeuksissa käsittelyn nopeuttamiseksi.<sup>181</sup>

Julkisia hankintoja koskevia valitusasioita ei edellä olevan mukaisesti ole säädetty laissa käsiteltäviksi kiireellisinä. Tämä on perusteltua, koska kiireellisyysvaatimuksen

<sup>181</sup> Ks. Finansdepartementet 2020 s. 26.

ulottaminen kaikkiin näihin valitusasioihin heikentäisi vaatimuksen merkitystä lähtien siitä, että hankintavalitukset muodostavat suurimman asiaryhmän markkinaoikeudessa.<sup>182</sup> Vireilletulon järjestyksestä poikkeaminen on mahdollista perusteilla, joiden voi sinänsä katsoa ulottuvan hankintavalituksiin yksittäistapauksissa, mutta ei yleisesti. Laissa säädetty mahdollisuus määrätä asia yksittäistapauksessa kiireelliseksi tulee kysymykseen vain poikkeuksellisesti.

Hankintavalitusten kiireellisyys- ja tehokkuustarve liittyy erityisesti tilanteeseen, jossa hankinnan täytäntöönpano ei ole mahdollista valituksen vireilläolon vuoksi (automaattinen suspensio). Asiassa saadun selvityksen mukaan suuri osa markkinaoikeudessa kulloinkin vireillä olevista hankintavalituksista on asioita, joissa valituksella on EU-oikeudellisista lähtökohdista täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Oikeudenkäynnin kestolla on tuolloin merkitystä oikeudenkäynnin kaikille osapuolille sekä hankinnan vaikutuspiirissä oleville tahoille. Kiireellistä käsittelyä koskevalla vaatimuksella voisikin olla oikeudenkäyntiä yleisesti tehostavaa ja ennakoitavuutta lisäävää merkitystä siitäkin huolimatta, että markkinaoikeus pyrkii ottamaan asian kyseisen luonteen jo nykyään huomioon omassa toiminnassaan. Yleisen kiireellisyysvaatimuksen kytkeminen asioihin, joissa täytäntöönpano ei ole mahdollista, ei kuitenkaan tuo välttämättä sellaisia seurannaisvaikutuksia, joita tässä yhteydessä tavoitellaan. Tällainen vaatimus suuressa määrässä asioita saattaa myös olla vaikeasti toteutettavissa markkinaoikeuden käytettävissä olevilla resursseilla. Tämän vuoksi asiassa voidaan kysyä, olisiko yleisen kiireellisyysvaatimuksen sijasta hankinta-asioden jotkin yksittäiset osa-alueet syytä määrätä lainsäädännössä kiireellisiksi ja nostaa näiden asioiden erityinen luonne esille muiden markkinaoikeudessa käsiteltävien asioiden joukosta.

Kiireellisyysvaatimuksen ulkopuolelle voitaisiin jättää ennen muuta hankinnat, joita automaattinen suspensio ei koske.<sup>183</sup> Tämä muodostaa kuitenkin vain yhden ryhmän rajauksista. Rajanveto kiireellisyysvaatimuksen piiriin kuuluvien ja vaatimuksen ulkopuolelle jäävien asioiden välillä on joka tapauksessa vaikeaa. Hankintojen, joille on myönnetty täytäntöönpanolupa, voitaisiin ajatella jäävän kiireellisyysvaatimuksen ulkopuolelle. Rajataanko ulkopuolelle lisäksi esimerkiksi hankinnat, joissa väliaikaiset järjestelyt ovat mahdollisia, mutta vaikeita toteuttaa? Hankintayksiköiden kuulemisten yhteydessä on tuotu esille muun muassa se, että tehokkaalla muutoksenhakuasian käsittelyllä on merkitystä esimerkiksi merkittävien turvallisuuden tai muuhun kansalaisten tai elinkeinoelämän tarpeisiin liittyvien hankintojen kohdalla, joille ei saada täytäntöönpanolupaa, samoin kuin sellaisten lakisääteisten palveluiden kohdalla, joissa väliaikainen järjestely on vaikeaa tai kallista. Selvitystehtävää koskevassa toimeksiannossa on viitattu tältä osin asioiden yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen merkittävyyteen.

<sup>182</sup> Ruotsin lainvalmistelussa kiireellisyysvaatimuksesta säätämistä sen sijaan puolestaan yleisesti hankintavalituksissa. Ks. Finansdepartementet 2020 s. 31–33.

<sup>183</sup> Ks. myös Salmela 2015 s. 30.



Tältä osin esille ovat nousseet muun muassa potilasturvallisuus, subjektiivisiin oikeuksiin perustuvat palvelut, kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus sekä suuri euro-määräinen arvo.

Yleisesti ottaen markkinaoikeudella on käytettävissään joustavat ja erilaiset tilanteet huomioon ottavat keinot hankintavalitusten keskinäiseen priorisointiin oikeudenkäynnissä. Tämän vuoksi yleisellä kiireellisyysääntelyllä ei voida arvioida olevan olennaista merkitystä oikeudenkäynnin tehostamisen kannalta. Sikäli kuin kiireellisyysvaatimuksesta pidetään tarpeellisena säätää laissa nykyistä tarkemmin, esille nousevat edellä todetun mukaisesti keskinäisen rajanvedon vaikeudet. Kuulemistilaisuuksissa mainitut osa-alueet muodostavat perustellusti osan kiireellisyysvaatimuksen piiriin soveltuvista asioista. Ongelmana tässä on kuitenkin asioiden laaja kirjo, johon liittyy vaikeus arvottaa eri hallinnonaloja ja toimijoita keskenään, sekä näihin liittyvä vaatimus kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta lakisääteisten palveluiden toteuttamisessa. Muun muassa tämän vuoksi selvitystehtävän yhteydessä suoritetuissa kuulemisissa tuotiin enemmänkin vain esille yksittäisiä esimerkkejä pyrkimättäkään kattavampiin määrittelyihin kiireellisyysvaatimuksen piiriin kuuluvista asioista. Mahdollisesta kiireellisyysvaatimuksesta säädettäessä olisi joka tapauksessa tärkeä varmistua siitä, että markkinaoikeuden toiminnalliset edellytykset turvataan riittävästi lainsäädännöllisesti muuttuneessa tilanteessa.

Hankintavalitusten käsittelyä ei tulisi säätää yleisesti kiireellisiksi markkinaoikeudessa. Sen sijaan asiassa voitaisiin harkita, tulisiko kiireellisyysvaatimuksesta säätää joidenkin erityisten hankinta-asioiden kohdalla. Asia edellyttää tuolloin jatkovalmistelua, jossa kiireellisyysvaatimuksen piiriin tulevien asioiden luonnetta ja määrää pohditaan eri tahojen ja laajemminkin yhteiskunnan ja elinkeinoelämän yleisten edellytysten kannalta. Kiireellisyysvaatimuksesta säätäminen edellyttää samalla, että markkinaoikeuden toiminnalliset edellytykset turvataan kyseisessä lainsäädännöllisesti muuttuneessa tilanteessa.

### 3.6.4 Arvio käsittelyajasta

HOL 55 § kuuluu seuraavasti:

#### **HOL 55 §**

#### **Arvio asian käsittelyajasta**

Hallintotuomioistuimen on pyynnöstä ilmoitettava arvio asian käsittelyajasta.

Hallintoprosessilain asianomaisesta säännöksestä käy siten ilmi, että tuomioistuimen on annettava pyynnöstä käsittelyaikaa koskeva arvio. Säännös sisältää tuomioistuimelle velvoitteen ja asianosaiselle tai muulle taholle oikeuden asiaa koskevan pyynnön esittämiseen. Pynnön voi siten esittää muukin taho kuin valittaja kuten oikeudenkäynnin toisena osapuolena oleva hankintayksikkö. Lainkohdan tausta on oikeudenkäynnin joutuisuusvaatimuksessa: tuomioistuimelle annetun velvoitteen on tarkoitus tehostaa osaltaan oikeudenkäyntiä.<sup>184</sup>

Selvitystehtävän yhteydessä tapahtuneissa hankintayksiköiden kuulemisissa tuotiin esille se, että oikeudenkäynnin ajaksi tehtyjen väliaikaisten sopimusten epämääräinen kesto saattaa nostaa merkittävästikin kustannuksia, kun väliaikainen toimittaja ei tiedä, kestäkö sopimus puoli vuotta vai puolitoista vuotta. Tämän on todettu koskevan erityisesti sellaisia hankintoja, joihin sisältyy merkittäviä aloituskustannuksia kuten uusia laitteita tai järjestelmiä. Jotkut hankintayksiköt toivat esille myös sen, ettei markkinaoikeudesta välttämättä saa aina tietoa tai arviota siitä, missä ajassa valitus voidaan ratkaista. HOL 55 §:llä on siten selkeää käytännön merkitystä oikeudenkäynnin eri toimijoiden kannalta. Siksi HOL 55 § on syytä nostaa tämän selvitystyön yhteydessä esille valitusasian tehokasta käsittelyä tukevana osa-alueena.

Käsittelyajan arviota koskevan HOL 55 §:n tavoitteena on osaltaan tehostaa oikeudenkäyntiä. Säännöksellä on siksi tärkeä merkitys myös markkinaoikeuden toiminnan kannalta.

### 3.7 Muutoksenhaku: valittajan vaatimukset ja vaatimusten muuttaminen

HOL 13 §:n 1 momentin mukaan valituksen saa tehdä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen. HOL 15 §:n 1 momentissa valituksen tekemisestä säädetään täydentävästi seuraavaa:

<sup>184</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 121.

**HOL 15 §****Valituksen sisältö**

Valituksessa on ilmoitettava:

1. päätös, johon haetaan muutosta (*valituksen kohteena oleva päätös*);
2. miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta ja mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi (*vaatimukset*);
3. vaatimusten perustelut;
4. mihin valitusoikeus perustuu, jos valituksen kohteena oleva päätös ei kohdistu valittajaan.

Hallintoprosessissa on lähtökohtana se, että muutoksenhakija määrittää valituksessaan prosessin kohteen, eli sen, mistä oikeudenkäyntiä käydään.<sup>185</sup> Tämä seikka ilmaistaan edellä mainitussa HOL 15 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Asiaa täsmennetään HOL 36 §:ssä, jonka mukaan asia käsitellään hallintotuomioistuimessa kirjallisesti valituksen, valituksen kohteena olevan päätöksen ja muun oikeudenkäyntiaineiston perusteella. Tuomioistuimen sidonnaisuus valitusperusteisiin ilmaistaan puolestaan HOL 79 §:ssä, jonka mukaan hallintotuomioistuimen on päätöksessään annettava ratkaisu esitettyihin vaatimuksiin.<sup>186</sup> Oikeudenkäyntiä käydään siis valituksessa esitettyjen vaatimusten pohjalta, eli tuomioistuimen ratkaisuvallalla ei ole yleinen, vaan se on lähtökohtaisesti sidoksissa valittajan riittauttamiin seikkoihin. Valituksen vireillepanossa sovelletaan tämän mukaisesti määräämisperiaatetta.<sup>187</sup>

Valituksen tekemisen jälkeen uusien vaatimusten ja perustelujen esittäminen on rajoitettua. Tästä säädetään HOL 41 §:ssä seuraavasti:

<sup>185</sup> Ks. Aer, DL 2008 s. 759 ja Mäenpää 2019 s. 448–449.

<sup>186</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 143, jonka mukaan lähtökohtana on, että päätös perustuu vain osapuolten esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin. Ks. myös Mäenpää 2019 s. 317 ja 449, jossa on alleviivattu sitä, ettei hallintotuomioistuin voi mennä asianosaisten vaatimusten ulkopuolelle (*ultra petita*).

<sup>187</sup> Ks. Aer, DL 2008 s. 759 ja Mäenpää 2019 s. 317.

**HOL 41 §****Uusien vaatimusten esittäminen**

Valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan.

Valitusajan päättymisen jälkeen valittaja saa esittää uusia perusteluja vaatimuksensa tueksi, jollei asia sen johdosta muutu toiseksi.

Asianosainen saa kuitenkin oikeudenkäynnin aikana vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, suullista käsittelyä tai oikeudenkäyntikulujen korvausta tai tehdä muun oikeudenkäyntiin liittyvän sivuvaatimuksen.

Säännös vastaa aikaisempaa hallintolainkäyttölain 27 §:ää, ja säännöksen taustalla ovat oikeudenkäymiskaaren 14 luvun 2 §:n säännökset kanteen muuttamisen kiellosta ja niistä vaatimuksista, joiden esittämistä ei katsota kielletyksi kanteen muuttamiseksi.<sup>188</sup> Hallintoprosessissa on siten periaatteellinen kanteenmuutoskielto lainkohdassa määrätyin poikkeuksin. Pääasiaa koskevat vaatimukset tulee siten esittää valitusajan kuluessa – muutoin valitusaika menettäisi merkityksensä.<sup>189</sup> Uusia vaatimuksia saa toisin sanoen esittää vain kvalifioituin edellytyksin, joina tulevat kysymykseen olosuhteiden muutokset tai valitusajan jälkeen valittajan tietoon tulleet seikat.<sup>190</sup> Julkissa hankinnoissa ei siten voida esittää uusia vaatimuksia valitusajan jälkeen, jollei siihen ole perusteita edellä mainitun 41 §:n nojalla.

Hallituksen esityksessä hallintoprosessilaiksi on erikseen alleviivattu sitä, että uusien vaatimusten esittämisen rajoittamisella pyritään määrittämään oikeusriidan kohde mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, minkä on katsottu selkeyttävän prosessia sekä oikeudenkäynnin osapuolten että hallintotuomioistuimen kannalta.<sup>191</sup> Tämä näkökulma on tärkeä ja perusteltu julkisten hankintojen kannalta: valitusperusteiden tulee

<sup>188</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 106, Hallberg ym. 1997 s. 206–207 ja Aer, DL 2008 s. 766–768. Aer alleviivaa sitä, että lainkohdan esikuvana olleen OK:n säännöksen on katsottu tarkoittavan nimenomaan uusia oikeustositseikkoja – todisteita ja muuta selvitystä sen sijaan voidaan esittää aina siihen asti, kunnes asia ratkaistaan.

<sup>189</sup> Näin Hallberg ym. 1997 s. 207.

<sup>190</sup> Vrt. Mäenpää 2019 s. 277, jossa katsotaan, että valituksen muuttaminen on suhteellisen laajasti mahdollista vielä valitusajan päätyttyäkin.

<sup>191</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 106. Ks. samoin Mäenpää 2019 s. 278.

ilmetä valituskirjelmästä, eikä niitä voida ilman erityisiä perusteita muuttaa tai laajentaa oikeudenkäynnin aikana. Oikeusriidan kohteen selkeyttämisen merkitystä tukee hallintoprosessilain uusi 47 §, joka koskee suullista valmistelua.

## **HOL 47 §**

### **Suullinen valmistelu**

Hallintotuomioistuin voi järjestää suullisen valmistelun sen selvittämiseksi, mistä asiaan liittyvistä seikoista oikeudenkäynnin osapuolet ovat erimielisiä sekä mitä selvitystä vaatimusten tueksi on esitettävissä. Suullisessa valmistelussa ei kuulla todistajia eikä asiantuntijoita.

Suulliseen valmisteluun voidaan kutsua yksinomaan asiamies, jollei asianosaisen henkilökohtaista läsnäoloa pidetä tarpeellisena.

Suullisesta valmistelusta laaditaan pöytäkirja, johon merkitään asia ja sen yksilöimiseksi tarvittavat tiedot sekä käsittelyyn osallistuneet henkilöt.

Hankintavalitusten käsittelyssä tällainen mahdollisuus on jo ennestään olemassa. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 4 luvun 10 ja 11 §:ssä säädetään nimittäin valmisteluistunnosta, jota voidaan käyttää hankinta-asioissa saman lain 3 luvun 1 §:n nojalla. Valmisteluistunnolla pyritään samanlaiseen oikeusriidan kohdetta selkeyttävään ja rajaavaan merkitykseen kuin HOL 47 §:ssä. Markkinaoikeuden edustajien kuulemistilaisuudessa kävi kuitenkin ilmi, ettei valmisteluistunto ole varsinaisesti käytössä hankintavalitusten kohdalla. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain erityissäännökset tarjoavat kuitenkin tällaisen mahdollisuuden, jolla voisi ajatella olevan merkitystä asiakirjoiltaan laajojen ja oikeudellisesti epäselvien asioiden kohdalla.<sup>192</sup>

HOL 41 §:n 2 momentissa on lähdetty siitä, että uusia perusteluja saa kuitenkin esittää oikeudenkäynnin kuluessa.<sup>193</sup> Uutta selvitystä saa samoin esittää (HOL 39 §) samoin kuin tehdä uusia sivuvaatimuksia (HOL 41 § 3 momentti). Edellytyksenä uusien perustelujen esittämiseksi on se, ettei asia sen johdosta muutu toiseksi. Säännöstä koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu tältä osin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO 2017:156, jossa asia jätettiin tutkimatta, siltä osin kuin

<sup>192</sup> Ks. HE 124/2012 vp s. 59.

<sup>193</sup> Ks. Aer, DL 2008 s. 761 valitusperusteen ja -perustelujen määrittämisestä. Valitusperustelujen todetaan tarkoittavan valituksen tosiasiallista pohjaa eli niitä seikkoja, joista valituksenalaisen päätöksen lainvastaisuus valittajan käsityksen mukaan johtuu. Ks. myös s. 764–766.

yhtiö oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt uusia tarjousten vertailun virheellisyyden perusteita, joita se ei ollut esittänyt markkinaoikeudessa. Asia oli näiden perusteiden esittämisen johdosta muuttunut hallintolainkäyttölain 27 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla toiseksi. Asia olisi yhtiön tarjousten vertailun virheellisyyden perusteiksi korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittämien seikkojen perusteella tullut arvioitavaksi huomattavasti laajemmin, kuin asia oli ollut käsiteltävänä markkinaoikeudessa.<sup>194</sup> Kannanoton tukena ratkaisussa viitattiin erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukseen sisältyvään vaatimukseen oikeudenkäynnin joutuisuudesta ja asianosaisten tasapuolisesta kohtelusta.

Vaikka hallintoprosessilaissa säädetään valituksen muuttamisen rajoituksista, tuomioistuimelle on muodostunut oikeuskäytännössä mahdollisuus ottaa valitusasia esitettyä laajemmin tutkittavaksi. Hallituksen esityksessä hallintoprosessilaiksi asia on ilmaistu seuraavasti:

Tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tutkia laajasti sellaisten lainvastaisuuden perustavien seikkojen olemassaoloa, joihin oikeudenkäynnissä ei ole vedottu. Hallintoviranomaisessa tapahtuneet menettelyvirheet kuten selvät esteellisyys- tai toimivaltavirheet voivat kuitenkin olla sellaisia, että hallintotuomioistuimen tulee ottaa ne oma-aloitteisesti huomioon.

Julkisia hankintoja koskevassa ratkaisussa KHO 2015:151 (äänestysratkaisu asianosaisten kuulemisen osalta) on viitattu hallintolainkäyttölain 51 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan valitusviranomaisen tulee harkita kaikkia esiin tulleita seikkoja ja päättää, mihin seikkoihin ratkaisu voidaan perustaa. Päätöksessä todettiin, että markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluu hankintalain 94 §:n 1 momentin nojalla tutkia sille tehdystä valituksesta, onko valituksessa tarkoitettussa hankinnassa menetelty lainkohdassa mainittujen säännösten vastaisesti. Markkinaoikeus on näin ollen voinut ottaa asiassa viran puolesta tutkittavakseen muitakin hankintamenettelyn lainmukaisuuden arviointia koskevia perusteita kuin ne, joihin valittaja tai muut asianosaiset ovat nimenomaisesti nojautuneet. (---)

Eri asia on, että tuomioistuimen tulee tutkia oma-aloitteisesti prosessinedellytykset, kuten päätöksen valituskelpoisuus, valittajan valitusoikeus ja valitus-

<sup>194</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 106–107.

ajan noudattaminen. Prosessinedellytyksen puuttuessa tuomioistuimen on jätettävä valitus tutkimatta, vaikkei kukaan oikeudenkäynnin osapuolista olisi siihen vedonnut.<sup>195</sup>

Tuomioistuimen tutkimisvalta nojautuu lähtökohtaisesti siis valituksessa esitettyihin vaatimuksiin. Tästä joudutaan tarvittaessa kuitenkin poikkeamaan tai joustamaan ennen muuta hallinnon lainalaisuusperiaatteen vuoksi (PL 2.3 §).<sup>196</sup> Hallintotuomioistuimen sidonnaisuus lakiin saattaa siten edellyttää tarkastelua laajemminkin kuin valittajan vaatimusten pohjalta. Selvitystehtävän yhteydessä toimitetuissa kuulemisissa useat hankintayksiköt pitivät kuitenkin ongelmallisena sitä, että tuomioistuin saattaa antaa ratkaisun ”kokonaan toisesta kysymyksestä” kuin valituksessa on vedottu. Epävarmuuden tuomioistuimen tutkimisvallan laajuudesta todettiin hankaloittavan esimerkiksi päätösten väliaikaiseen täytäntöönpanoon ryhtymistä tai täytäntöönpanoluvan pyytämistä markkinaoikeudelta – ongelmaksi esimerkiksi koettiin epävarmuus hyvitysmaksun määrittämisestä. Tuomioistuimen laajennettu tutkimismahdollisuus – vaikka sitä perusteltaisiinkin virallisella periaatteella – voi siten heikentää oikeudenkäynnin ennakoitavuutta ja oikeudenkäynnin osapuolten oikeusturvaodotuksia. Yleisesti ottaen osapuolten kuuleminen olisikin perusteltua, jos tuomioistuin puuttuu päätöksessään virheisiin, joihin valituksessa ei ole vedottu.<sup>197</sup>

Valittajan vaatimuksia koskevalla hallintoprosessilain yleissääntelyllä on kaiken kaikkiaan tärkeä merkitys oikeudenkäynnin joutuisuuden ja selkeyden kannalta. Sääntely tuo esiin valittajan vaatimusten keskeisen roolin sen määrittämisessä, mistä oikeudenkäyntiä käydään, samoin kuin reunaehdot valituksen laajentamiselle tai muuttamiselle prosessin kuluessa. Oikeusriidan kohde on näistä syistä tärkeä tunnistaa ja tarvittaessa selkeyttää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta asian käsittely ja selvittäminen voi tapahtua sillä tavalla keskitetysti ja tehokkaasti kuin näissä asioissa on perusteltua.

Kuulemistilaisuuksissa keskusteltiin valituksen muuttamiseen liittyvistä kysymyksistä oikeudenkäynnin tehokkuuden kannalta. Tuolloin ei varsinaisesti tuotu kuitenkaan esiin erityissääntelyn tarvetta. Jos näin olisi, asiassa voitaisiin harkita, olisiko uusien vaatimusten esittämisen mahdollisuutta syytä selkeyttää tai jopa kohdentaa hankinta-asioissa nykyistä paremmin. Tämä voisi vähentää tarvetta esimerkiksi lisäselvityksen esittämiseen oikeudenkäynnin aikana. Vertailuna voitaisiin käyttää myös kuntalaissa

<sup>195</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 144. Ks. myös Mäenpää 2019 s. 450–451.

<sup>196</sup> Ks. myös Aer, DL 2008 s. 769–770, Pikkujämsä, DL 2014 s. 886–888 sekä Mäenpää 2019 s. 440 ja 451. Ks. vielä Nenonen 2014 s. 107.

<sup>197</sup> Ks. myös Mäenpää 2019 s. 351 ja Ukkola 2019 s. 18–24.

säädettyä muutoksenhakua, jossa uusien valitusperusteiden esittäminen ei lähtökohtaisesti ole mahdollista (kuntalaki 410/2015).<sup>198</sup> Samoin voitaisiin tarkastella sitä, onko lainsäädännössä selkeyttämisen tarvetta myös uusien perustelujen esittämismahdollisuuden osalta.<sup>199</sup>

Oikeudellisen erimielisyyden kohde – se, mistä oikeudenkäyntiä käydään – on tärkeä tunnistaa ja tarvittaessa selkeyttää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta asian käsittely ja selvittäminen voi tapahtua sillä tavalla keskitetysti ja tehokkaasti, kuin julkisia hankintoja koskevassa muutoksenhaussa on perusteltua.

Hallintoprosessilain 41 §:n 1 momentin mukaan valitusajan päättymisen jälkeen uuden vaatimuksen saa esittää vain, jos se perustuu olosuhteiden muutokseen tai valitusajan päättymisen jälkeen valittajan tietoon tulleeseen seikkaan. Asiassa voitaisiin ottaa harkittavaksi, olisiko kyseistä sääntelyä tarpeen selkeyttää julkisia hankintoja koskevassa valitusjärjestelmässä. Asiassa voitaisiin harkita myös mahdollisuutta kieltää uusien valitusperusteiden esittäminen samaan tapaan kuin kuntalaissa on säädetty. Vielä voitaisiin harkita sitä, onko lainsäädännössä selkeyttämisen tarvetta myös uusien perustelujen esittämismahdollisuuden osalta.

### 3.8 Asian käsittely ja selvittäminen

Oikeudenkäynnin tultua vireille alkaa asian valmistelu eli asian käsittely ja selvittäminen tuomioistuimessa. Selvittäminen tapahtuu lähtökohtaisesti valituksessa esitettyjen vaatimusten ja niiden perustelujen rajoissa.<sup>200</sup> Samalla on otettava kuitenkin huomioon, että selvittämisessä on samalla kysymys aineellisen totuuden selville saamisesta (HOL 79 §). Tämän vuoksi hallintoprosessissa on vallalla virallisperiaate ja siihen liittyvä tuomioistuimen prosessinjohto ja vastuu asian viimekätisestä selvittämisestä.<sup>201</sup> Käsittely tapahtuu pääosin kirjallisesti. Suullisella käsittelyllä on lähinnä selvittämiskeinon luonne (HOL 36 §).

<sup>198</sup> Kuntalain 135 §:n 3 momentin mukaan valittajan tulee esittää 2 momentissa tarkoitettujen valituksen perusteet ennen valitusajan päättymistä. Kyseistä säännöstä tulkitaan joustavasti, kun muutoksenhakijana on asianosainen. Ks. Mäenpää 2019 s. 452–453.

<sup>199</sup> Vertailun vuoksi voidaan viitata siihen, että Ruotsin lainvalmistelussa on keskusteltu preklusiota koskevista määräajoista julkisissa hankinnoissa. Ks. Finansdepartementet 2020 s.41–49.

<sup>200</sup> Ks. Aer, DL 2008 s. 771.

<sup>201</sup> Ks. Saukko, DL 2020 s. 328–330. Ks. myös Nenonen 2014 s. 86 ja 393–397 virallisperiaatteen merkityksestä EU-oikeudellisissa asioissa. Samoin Ojanen 2016 s. Ks. mm. myös EUT:n tuomio asiassa C-315/01, GAT, ECLI:EU:C:2003:360, kohdat 48–50.



## **HOL 35 §**

### **Tuomioistuimen prosessinjohto**

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava oikeudenkäynnin johtamisesta.

## **HOL 37 §**

### **Asian selvittäminen**

Hallintotuomioistuimen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitettyksi. Hallintotuomioistuimen on tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle viranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää.

Hallintotuomioistuimen on hankittava oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.

Asianosaisen ja päätöksen tehneen viranomaisen on esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteluista totuudenmukaisesti. Niiden on myötävaikutettava asian selvittämiseen sen oikeudellisen luonteen edellyttämällä tavalla. Viranomaisen on oikeudenkäynnissä otettava huomioon tasapuolisesti yleiset ja yksityiset edut.

Vaikka hallintoprosessissa on käytössä virallisperiaate – tarkemmin sanottuna tuomioistuimen aktiivinen prosessinjohto ja selvittämisvelvollisuus, asian selvittäminen on pitkälti prosessin osapuolten vastuulla. Vahva prosessinjohto ei toisin sanoen sulje pois sitä, etteivät prosessin osapuolet voisi toimia aktiivisesti asian selvittämisessä.<sup>202</sup> Hankintalain 149 §:n 1 momentin lausuma siitä, että hankinta-asian käsittelyssä hankintayksikköä pidetään valituksen tehneen asianosaisen tai esityksen tehneen viranomaisen vastapuolena, tukee tätä lähtökohtaa.<sup>203</sup> Tuomioistuimen roolina on ennem-

<sup>202</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 317.

<sup>203</sup> Ks. Ruotsin osalta von Essen 2017 s. 100 ja 351, jossa todetaan, että hankintavalituksissa virallisperiaatetta on syytä soveltaa varovasti.

minkin selvityksen asianmukaisuudesta ja riittävydestä huolehtiminen (huolehtimisvelvollisuus), mihin sisältyy velvollisuus pyytää tarvittaessa lisäselvitystä tai hankkia sitä omatoimisesti. Tämä tapahtuu aktiivisen prosessinjohton keinoin.<sup>204</sup>

Tuomioistuimen aktiivisuus asian selvittämisessä on asiakkohtaista: asianosaisen ollessa viranomaista heikommassa asemassa, kuten sosiaaliasioissa, tuomioistuimen selvitysvelvollisuus on tavanomaista laajempi.<sup>205</sup> Julkisissa hankinnoissa tuomioistuimen selvitystehtävä on ennemminkin täydentävä. Tuomioistuimen on selvityksen riittävyttä harkitessaan otettava kuitenkin huomioon hallintolainkäyttöön kuuluvien asioiden indispositiivinen luonne ja tehokkaan oikeusturvan vaatimukset. Oikeusriidan ratkaisu ei siten ole sidoksissa pelkästään riidan osapuolten esittämään selvitykseen tai näkemyksiin oikeusriidan sisällöstä. Vastapainoksi voidaan todeta, että asian osapuolena olevalla hallintoviranomaisella – tässä tapauksessa hankintayksiköllä –, on tasapuolisuusvelvoite asian selvittämisessä ja siihen liittyvä velvollisuus ottaa huomioon sekä yleiset että yksityiset edut.<sup>206</sup> Tämä tasapainottaa selvitysvastuuta tuomioistuimen kannalta.<sup>207</sup>

Markkinaoikeusprosessin tehostamistavoitteet on jo alun perin liitetty tuomioistuimen prosessinjohtoon.<sup>208</sup> Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain taustalla näkyy myös prosessinjohton tärkeä merkitys oikeudenkäynnin toimivuuden ja tehokkuuden kannalta. MOL 1 a luvun 14 §:n 1 momentin mukaan asian valmistelusta markkinaoikeudessa vastaa markkinaoikeuden jäsen. Markkinaoikeuden työjärjestyksestä käy ilmi, että asioiden jakamisessa valmisteleville jäsenille otetaan muun muassa huomioon joutuisuusnäkökohdat sekä jäsenten erityisasiantuntemus ja kokemus joutuisuutta tukevana seikkana (21 §). Markkinaoikeuden toimittamista kirjallisesta selvityksestä käy myös ilmi, millä tavoin hankinta-asioissa prosessinjohto ja laajemmin päävastuu asian valmistelusta on valmistelevalla jäsenellä, jolla tarkoitetaan valmisteluvastuussa olevaa markkinaoikeuden asianomaisen kokoonpanon jäsentä.

Valmisteluvastuussa olevan markkinaoikeuden jäsenen tehtävänä on muodolliseen prosessinjohtoon kuuluvalla tavalla muun muassa huolehtia selvityskeinojen asianmu-

<sup>204</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 103, jonka mukaan 1 momentin säännös edellyttää tuomioistuimen huolehtivan prosessin johtamisesta niin, että oikeudenkäynnin osapuolet selvittävät asian asianmukaisesti ja riittävän laajasti.

<sup>205</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 104.

<sup>206</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 105.

<sup>207</sup> Ks. HE 190/2009 vp s. 63, jossa on todettu, että vastapuoliasetelma ei kuitenkaan poista markkinaoikeudelle hallintolainkäyttölain nojalla kuuluvaa selvitysvelvollisuutta. Vastapuoliasetelma korostaa lähinnä osapuolten aktiivista selvittämisvelvollisuutta.

<sup>208</sup> Ks. OM 2008:6 s. 121–122. Mietinnön mukaan käsittelyn nopeuttamisen kannalta käytännön prosessinjohtotoimet olivat ratkaisevia.

kaisesta käytöstä. Hallintoprosessilaissa tarkoitettuja selvityskeinoja ovat asianosaisen kuulemisen (HOL 44 §) ja päätöksen tehneen viranomaisen lausunnon (HOL 42 §) lisäksi muun viranomaisen ja asiantuntijan kuuleminen (HOL 43 §), suullinen valmistelu (HOL 47 §), katselmus (HOL 48), tarkastus (HOL 49), tiedonsaantioikeus viranomaiselta (HOL 50 §), asiakirjan ja esineen esittämisvelvollisuus (HOL 51 §) sekä suullinen käsittely (HOL 7 luku). Julkisten hankintojen kohdalla on omaa sääntelyään valmisteluistunnon toimittamisesta (MOL 4:10 ja 11) ja suullisesta käsittelystä (MOL 4:14). Valmisteluistunnon tavoitteista säädetään lisäksi MOL 4 luvun 4 §:ssä.

Suullisen käsittelyn käytön taustalla vaikuttavat tunnetusti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset. Suullisen käsittelyn tarpeellisuutta harkitaan kunkin tapauksen erityispiirteiden pohjalta, eikä käsittely sellaisenaan tehosta oikeudenkäyntiä. Markkinaoikeuden selvityksen mukaan suullinen käsittely on varsin vähäisessä roolissa hankintavalitusten kohdalla. Samaa todetaan muiden esillä olevien selvityskeinojen osalta. Kuten edellä on todettu, valmisteluistunnolla voi esimerkiksi kuitenkin olla tarvittaessa oikeudenkäyntiä tehostavaa merkitystä edellyttäen, että sen avulla oikeusriidan kohde saadaan selkeytyksi (erityisesti MOL 4:4).

Markkinaoikeuden valmistelevalla jäsenellä on siten selkeä vastuu asiasta ja sen tehokkaasta etenemisestä valitusasian vireille tulosta lähtien. Tuomioistuimella on myös oikeus asettaa määräaikoja, jotka liittyvät asian selvittämiseen (HOL 45 §).<sup>209</sup> Lisäksi vaikka tuomioistuin ei voi estää tai kieltää oikeudenkäynnin osapuolia esittämästä selvitystä oikeudenkäynnin aikana (HOL 39 §), tuomioistuimella on mahdollisuus asettaa määräaika lisäaineiston toimittamiselle sen mukaan kuin 46 §:ssä säädetään. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, tuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.<sup>210</sup> Asian tultua selvitettyksi markkinaoikeudella on siis mahdollisuus tehostaa prosessia HOL 46 §:n uuden sääntelyn avulla.

Prosessinjohtoon toimivuudella on näin ollen tärkeä merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja erityisesti myös käsittelyn tehokkaan etenemisen kannalta.<sup>211</sup> Prosessinjohtoon kuuluu edellä olevan mukaisesti selvityskeinoista päättäminen ja määräaikojen asettaminen eri prosessitoimille. Määräaikojen noudattamisen seuranta on

<sup>209</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 327–328. Vertailun vuoksi voidaan viitata myös MOL 4 luvun 13 §:ään, joka koskee määräajan asettamista oikeudenkäyntiaineiston esittämiseen teollis- ja tekijänoikeudellisissa asioissa.

<sup>210</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 112 ja Mäenpää 2019 s. 306. Hallituksen esityksessä on alleviivattu sitä, että mahdollisuus määräajan asettamiseen liittyy tuomioistuimen velvollisuuteen johtaa prosessia niin, että asia voidaan ratkaista kohtuullisessa ajassa. Ks. HE 29/2018 vp s. 217.

<sup>211</sup> Ks. myös SOU 2018:44 s. 496–499.

myös osa oikeudenkäynnin etenemisestä huolehtimisesta. Toimivaan prosessinjohtoon kuuluu edelleen se, että asia viedään selvittämisen ja kuulemisten jälkeen tehokkaasti tuomioistuimen päätettäväksi. Oikeusministeriön työryhmämietinnössä Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen (OM 2007:2) kiinnitettiin aikoinaan huomiota kokonaiskeston seurantaan ja tuomioistuimen johtamiseen.<sup>212</sup> Luonnollisesti myös ennakkoinnilla eli asioiden käsittelyn vaatimilla henkilöresursseilla on merkitystä käsittelyn joutuisuuden kannalta.<sup>213</sup>

Juho-työryhmässä oli aikoinaan esillä markkinaoikeuden lausuntomenettely oikeudenkäynnin tehostamisen kannalta. Tuolloin tuotiin muun ohella esille se, ettei lausuntomenettelyyn ollut perusteita puuttua oikeudenkäynnin tehostamisen tarkoituksessa. Työryhmän mukaan lausuntomenettelyn rajoittaminen esimerkiksi säätämällä siitä, kuinka monta kertaa markkinaoikeus voisi pyytää lausuntoja tai vastineita, merkitsisi puuttumista tuomioistuimen ratkaisutoimintaan ja hallintolainkäyttölain 33 §:ssä tarkoitettuun selvittämisvelvollisuuteen.<sup>214</sup> Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden kannalta ongelmana pidettiin kuitenkin sellaisia pitkäköjiä ajanjaksoja, jolloin asian käsittely ei ole lainkaan edennyt tuomioistuimessa tai viranomaisessa.<sup>215</sup> Juho-työryhmä päätyi näin ollen siihen, että käsittelyn nopeuttamisen kannalta käytännön prosessinjohtotoimet ja nopeiden sähköisten tiedonsaantimenetelmien käyttäminen olivat ratkaisevia.

Selvitystyössä ei esitetä muutoksia tai tarkennuksia siihen tapaan, jolla tuomioistuinjohtoisuus on markkinaoikeudessa järjestetty.<sup>216</sup> Sen sijaan tässä yhteydessä voidaan kiinnittää huomiota niihin tehostamismahdollisuuksiin, jotka liittyvät toiminnanohjaus- ja dokumentaationhallintajärjestelmän kehittämishankkeen täytäntöönpanoon (HAIPA-

<sup>212</sup> Ks. OM 2007:2 s. 68–69.

<sup>213</sup> Ks. OM 2007:2 s. 62–63.

<sup>214</sup> Ks. OM 2008:6 s. 121.

<sup>215</sup> Ks. OM 2008:6 s. 120. Ks. myös työryhmän loppumietintö OM 6/2010 s. 30: ”Kuten edellä on todettu, tavanomainen kirjeenvaihto kestää tyyppitapauksessa noin kahdeksan–yhdeksän viikkoa ottaen huomioon edellä todetut kirjelmien laatimiselle varatut määräajat. Tätä aikaa saattavat hieman pidentää kirjelmien antamiselle mahdollisesti pyydetty ja niihin myönnetty määräajan pidennykset. Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että varsinainen viive asioiden käsittelyssä ei aiheudu niinkään kirjeenvaihdon pituudesta, vaan siitä ajasta, jonka asia joutuu odottamaan ennen kuin markkinaoikeussihteeri aloittaa asian valmistelun käydyn kirjeenvaihdon jälkeen.”

<sup>216</sup> Ruotsin lainvalmistelussa on katsottu, ettei tuomioistuimelle tule asettaa esimerkiksi aikatauluvelvoitteita laissa, eikä materiaalisesta prosessinjohtosta myöskään tule säätää laissa erikseen. Ks. Finansdepartementet 2020 s. 36–37.

järjestelmä) markkinaoikeudessa.<sup>217</sup> Kun hallintotuomioistuimia koskeva HAIPA-järjestelmä tulee täysimääräisesti käyttöön, prosessin käytännön toimien voidaan arvioida tehostavan osaltaan asian selvittämistä ja kuulemismenettelyä.<sup>218</sup>

Prosessinjohdolla on keskeinen merkitys asianmukaisen käsittelyn ja oikeudenkäynnin tehokkaan etenemisen kannalta. Valmistelevalle jäsenelle mahdollisuudet vastata materiaalisesta ja menettelyllisestä prosessinjohtosta on tärkeää turvata myös markkinaoikeuden sisäisen menettelytavan ja järjestelyin. Toimivaan prosessinjohtoon kuuluu samoin se, että asia viedään selvittämisen jälkeen tehokkaasti tuomioistuimen päätettäväksi. Kun hallintotuomioistuimia koskeva HAIPA-järjestelmä tulee täysimääräisesti käyttöön, prosessin käytännön toimien voidaan arvioida tehostavan osaltaan asian selvittämisvaihetta markkinaoikeudessa.

## 3.9 Asianosaisen kuuleminen

Hallintoprosessilaissa säädetään asianosaisen kuulemisesta ja sen käytännön toimitamisesta seuraavaa:

### **HOL 44 §**

#### **Asianosaisen kuuleminen**

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisua varattava tilaisuus esittää käsityksensä muiden oikeudenkäynnin osapuolten esittämistä vaatimuksista sekä muusta oikeudenkäyntiaineistosta.

Asian saa ratkaista varaamatta asianosaiselle tilaisuutta tulla kuulluksi, jos valitus jätetään heti tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton tai oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen ei muutoin edellytä kuulemistä.

<sup>217</sup> Ks. myös OM 16/2013 s. 18–19 ja 39–40.

<sup>218</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 108. Siinä on todettu, että tulevaisuudessa viranomainen voisi toimittaa asiakirjat tuomioistuimen kanssa erikseen sovittaessa esimerkiksi tietojärjestelmäintegraation välityksellä tai luomalla katseluoikeuden tarvittaviin asiakirjoihin viranomaisen omassa tietojärjestelmässä.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös valituksen tehnyttä viranomaista.

Rajoituksista asianosaisen oikeuteen saada tieto oikeudenkäyntiin liittyvästä asiakirjasta, joka ei ole julkinen, säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 9 §:ssä.

## **HOL 45 §**

### **Selvityksen määräaika**

Hallintotuomioistuimen on asetettava asian laatuun nähden kohtuullinen määräaika, jonka kuluessa sen pyytämä vastaus tai muu selvitys on toimitettava.

Tuomioistuin voi määräajan kuluttua ratkaista asian, vaikka pyydettyä selvitystä ei ole toimitettu. Tästä on ilmoitettava määräaika asetettaessa.

## **HOL 46 §**

### **Selvityksen rajoittaminen**

Kun hallintotuomioistuin katsoo asian tulleen selvitetyn, se voi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa oikeudenkäynnin osapuolten on toimitettava mahdollinen lisäaineisto asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäaineistoa tämän määräajan jälkeen, hallintotuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Viranomaisen roolista kuulemisperiaatteen toteuttamisessa säädetään seuraavasti:

## **HOL 42 §**

### **Päätöksen tehneen viranomaisen lausunto**

Päätöksen tehneen viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä annettava selostuksensa asiasta, vastattava oikeudenkäynnin osapuolen esittämiin vaatimuksiin ja niiden perusteluihin sekä lausuttava esitetystä selvityksestä.

Viranomaisen on hallintotuomioistuimen pyynnöstä toimitettava sille päätöksen perusteena olleet asiakirjat ja muu tarvittava selvitys.

Velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa sakon uhka.

Lähtökohtana kuulemisvaatimuksen toteuttamisessa ovat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset.<sup>219</sup> Kuulemisen järjestämisessä on siten otettava huomioon oikeudenkäynniltä vaadittu joutuisuusvaatimus. Sen sijaan kuulemisen asianmukaisesta toimittamisesta ei voida joustaa tai poiketa ajan säästämisen tarkoituksessa.<sup>220</sup>

Hallintoprosessissa kuulemisvaatimuksen toteutumista tarkastellaan ennen muuta yksityisen muutoksenhakijan eli asianosaisen kannalta: valittajaa on kuultava kaikesta oikeudenkäynnin kannalta relevantista (ratkaisuun vaikuttavasta) aineistosta, ja hänelle on varattava oikeus tutustua siihen sekä esittää myös omaa selvitystään asiassa. Julkisissa hankinnoissa hankintayksikkö toimii hankintapäätöksen tekijänä ja sittemmin prosessin osapuolena markkinaoikeudessa. Hankintayksikkö ei lähtökohtaisesti rinnastu asianosaiseen kuulemisperiaatetta toteutettaessa.<sup>221</sup> Sen sijaan hankintayksikön tehtävänä on antaa lausunto yksityisen tekemästä valituksesta HOL 42 §:n nojalla.<sup>222</sup>

Hankintayksikkö ei näin ollen ole muodollisesti ottaen asianosainen, vaikka markkinaoikeusprosessia käydäänkin kaksiasianosaissuhdetta ilmentävän perusasetelman pohjalta. Hallintoprosessissa on kuitenkin yleisenä lähtökohtana se, että viranomaisen rooli muistuttaa oikeudenkäynnissä pitkälti asianosaista.<sup>223</sup> Tämä tukee osaltaan hankintayksikön osapuoliasemaa oikeudenkäynnissä.

Hyväksytyksi tulleen tarjouksen tekijä on puolestaan omatyypisessä asianosaisasemassa markkinaoikeudessa.<sup>224</sup> Selvitystehtävän yhteydessä käydyissä kuulemisissa viitattiin paikoitettaihin ongelmiin/tulkinnanvaraisuuksiin kuulemisvaatimuksen laajuuden määrittämisessä. Markkinaoikeuden päätös koskee joka tapauksessa perusteiltaan myös tätä tahoja – etenkin silloin, kun hankintapäätös voi tulla kumotuksi tai muissa markkinaoikeuden edellä mainitussa selvityksessä kerrotuissa tilanteissa.<sup>225</sup>

<sup>219</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 109, Mäenpää 2019 s. 342–345 ja Saukko, DL 2020 s. 326–328.

<sup>220</sup> Ks. esim. Nideröst-Huber (EIT 1997), kohta 30. Ks. HE 29/2018 vp s. 37, Hirvelä – Heikkilä 2017 s. 469–471 ja Pellonpää ym. 2018 s. 617–621.

<sup>221</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 107 ja Mäenpää 2019 s. 160, 341 ja 344. Viranomaista on kuitenkin kuultava asianosaisen tapaan, jos se on tehnyt valituksen asiassa tai toimii julkisena asianosaisena. Vrt. OM 6/2010 s. 28–29, jossa hankintayksikkö luetaan prosessin asianosaiseksi.

<sup>222</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 344.

<sup>223</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 107 ja 234.

<sup>224</sup> Tällaisia hyväksytyksi tulleen tarjouksen tekijöitä voi olla useita, niin kuin markkinaoikeuden edellä olevasta selvityksestä käy ilmi. Tällä on vaikutusta kuulemisvaatimuksen toteuttamisen tehokkuuteen.

<sup>225</sup> Ks. myös Mäenpää 2019 s. 343. Mäenpää on todennut, että asianosaisen asema kuulemisessa on siten myös valituksen kohteena olevan päätöksen *välittömien* oikeusvaikutusten kohteella.

Siksi tarjouskilpailun voittanutta tahoa on pidetty perusteltuna kuulla vähintäänkin silloin, kun markkinaoikeuden päätöksellä voi olla hänen asemaansa kohdistuvia välittömiä oikeusvaikutuksia. Markkinaoikeuden päätöksessä tästä tahosta käytetään nimitystä "kuultava". Kuulemisesta luopuminen on toisaalta mahdollista HOL 44 §:n 2 momentin nojalla, mutta se muodostaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta erityistä harkintaa vaativan tilanteen.<sup>226</sup> Sikäli kuin kuulemisvaatimuksen sisällössä on tulkinnanvaraisuuksia tai epäselvyyksiä hyväksytyksi tuleen tarjouksentekijän osalta, asiassa voitaisiin harkita sitä, olisiko tältä osin syytä ottaa täsmentävää sääntelyä erityissääntelyn tasolle. Tämä voisi osaltaan tehostaa kuulemismenettelyä.

Kuulemista koskeva menettely on laajemminkin sidoksissa kyseisen vaatimuksen tehokkaaseen toteuttamiseen. Keskeinen vastuu tässä on tuomioistuimen aktiivisella prosessinjohdolla, niin kuin MOL 1 a luvun 14 §:stä käy ilmi. Valmistelusta vastuussa olevalla jäsenellä on näin ollen keskeinen vastuu asian tehokkaasta etenemisestä myös kuulemisvaatimusta toteutettaessa.

Mäenpää on kiteyttänyt kuulemisen osa-alueet seuraavasti:

Jos asiassa ei ole valittajan lisäksi muita asianosaisia, kuuleminen on yleensä yksivaiheinen. Valittajalle varataan tilaisuus kommentoida asiassa esitettyä selvitystä, viranomaisen lausuntoa ja vaatimuksia. Kun valitus on tullut vireille, myös mahdollisille muille asianosaisille varataan tilaisuus esittää käsityksensä. Valittajana olevalle asianosaiselle varataan vielä tilaisuus antaa tämän aineiston johdosta vastaselityksensä.

Kun muita asianosaisia on kuultu asian vireille panneen asianosaisen (tai muun valittajan) esittämistä vaatimuksista ja selvityksistä sekä viranomaisen lausunnosta, asian vireille panneelle asianosaiselle on vielä varattava tilaisuus tulla kuulluksi muiden asianosaisten esittämän ja tuomioistuimen hankkiman selvityksen johdosta. Yleensä näitä kahta vaihetta voidaan tasapuolisuuden ja vastavuoroisuuden kannalta pitää riittävinä. Mikäli asian vireille panneen asianosaisen (tai muun valittajan) vastaselityksessä tai muussa selvityksessä esitetään vielä uusia vaatimuksia tai uutta selvitystä, kuulemismenettelyä voi kuitenkin olla tarpeen jatkaa.

<sup>226</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 110–111: "Tuomioistuimen on kuitenkin harkittava tapauskohtaisesti, milloin kuulemisesta voidaan luopua. Jos asiassa on useita asianosaisia, kuulemisesta luopuminen voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, jos asiassa annettava ratkaisu ei voi vaikuttaa asianosaisen oikeuksiin tai jos asianosaisen esittämä valitusperuste ei liity muiden asianosaisten vaatimuksiin."



Kuulemismenettelyn jatkaminen uudella kuulemisvaiheella on tarpeen etenkin, jos oikeus vastavuoroiseen menettelyyn ei toteudu ilman sitä. Myös selvityksen tarve ja hallintotuomioistuimen velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitettyksi, voivat perustella kuulemismenettelyn jatkamista.<sup>227</sup>

Markkinaoikeus on antamassaan kirjallisessa selvityksessä käynyt kuulemismenettelyä yksityiskohtaisesti lävitse seuraavasti:

Valmistelevan jäsenen apuna kuulemisessa toimii hankinta-asiaan nimetty notaari, joka pitkälti hoitaa kuulemisen käytännön toimenpiteet. Asian valmistelussa valmistelevalla jäsenellä voi olla apunaan markkinaoikeuden valmistelijaa. Valmistelija määrätään asialle yleensä vasta siinä vaiheessa, kun asian kirjeenvaihto on jo suoritettu loppuun. Riippumatta siitä, onko asiaan nimetty valmistelijaa, istunnossa asia käsitellään aina valmistelevan jäsenen päätösluonnoksen pohjalta.

Osapuolten kuulemisessa otetaan huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun asian käsittelyä ja selvittämistä koskevat säännökset ja niiden mukaiset hallintolainkäyttöasian vastavuoroisuus- ja tasapuolisuusvaatimukset. Kuulemisessa pyritään myös mahdollisimman etupainotteisesti ohjaamaan kuultavia lausumaan asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisistä seikoista ja pyytämään asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä selvityksiä.

Mikäli asiaa ei jätetä jo valituksen perusteella tutkimatta, kuullaan asiassa valituksen johdosta hankintayksikköä. Samalla hankintayksiköltä pyydetään asian ratkaisemisen kannalta merkitykselliset hankintamenettelyn asiakirjat sekä olennaisia taustatietoja hankintamenettelystä (esimerkiksi hankinnan ennakoidusta kokonaisarvosta ja sopimuksen tekemisestä). Hankintayksikön lisäksi asiassa saatetaan kuulla myös tarjouskilpailun voittanutta tai voittaneita tarjoajia silloin, kun markkinaoikeuden ratkaisulla voi olla vaikutusta näiden oikeusasemaan.<sup>228</sup> Näin voi olla esimerkiksi silloin, kun valituksenalainen hankintapäätös, jolla voittaneet tarjoajat on valittu, on vaadittu kumottavaksi ja kumoaminen on vielä mahdollista, koska hankintasopimusta ei vielä tässä vaiheessa ole tehty. Näin voi olla myös silloin, kun asiassa on vaadittu hankintalain 154 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehottomuusseuraamuksen määräämistä tai sopimuskauden lyhentämistä, joilla voidaan vaikuttaa tehtyyn ja sopimuspuolia sitovaan sopimukseen. Tarjouskilpailun voittaneita tarjoajia eli

<sup>227</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 354.

<sup>228</sup> Ks. samasta asiasta myös OM 2008:6 s. 28–29.

kuultavia voi hankinnasta riippuen olla hyvin suuri määrä. Etenkin puitejärjestelyinä toteutetuissa hankinnoissa kuultavia voi olla useita kymmeniä. Se, toimitetaanko lausuntopyyntö jo samaan aikaan vastinepyynnön kanssa vai vasta myöhemmin vastineen saapumisen jälkeen, riippuu muun ohella siitä, onko markkinaoikeudella tietoa hankintapäätöksen täytäntöönpanon tilanteesta vastinepyyntöä toimitettaessa.

Valituksissa saatetaan vaatia täytäntöönpanon kieltämistä markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi tai hankintayksikön vastineissa saatetaan vaatia hankintapäätöksen täytäntöönpanon sallimista. Näissä tilanteissa kuullaan lähtökohtaisesti nopealla aikataululla vastapuolta, varataan tarvittaessa hankintayksikölle mahdollisuus antaa markkinaoikeudelle hankintalain 152 §:n 1 momentissa tarkoitettu väliaikainen sitoumus ja selvitetään sellaisia hankintaan liittyviä taustatietoja (esimerkiksi hankinnan ennakoitu arvo ja se, onko hankintasopimus jo tehty), jotka vaikuttavat markkinaoikeuden mahdollisuuksiin tehdä hankintalain 151 §:ssä tarkoitettuja väliaikaisia päätöksiä. Pääsääntöisesti myös voittanutta tarjoajaa kuullaan hankintapäätöksen väliaikaista kieltämistä koskevasta vaatimuksesta (ks. KHO 2018:175). Kun kyseessä on hankintalain 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu hankinta, jossa hankintayksikkö ei mainitun momentin perusteella saa tehdä hankintasopimusta, asiassa ei lähtökohtaisesti anneta erillistä täytäntöönpanokieltä, vaan asia selostetaan valittajalle erillisellä kirjeellä.

Kun hankinta-asiassa on saapunut vastine ja kuultavan lausunto, valmisteleva jäsen arvioi, onko asiassa tarvetta pyytää vastaselitystä. Lähtökohtaisesti vastaselitys jätetään pyytämättä vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Ellei vastaselityksessä ole esitetty uutta vaatimusta tai sellaista uutta aineistoa, joista muita osapuolia olisi kuultava, saapunut vastaselitys annetaan tiedoksi hankintayksikölle ja mahdollisesti lausunnon antaneelle kuultavalle. Lähtökohtana on, että edellä kuvattu kirjeenvaihto on toteutettu siten, että tarvetta lisäkirjelmiin ei vastaselityksen jälkeen ole. Mikäli asiassa kuitenkin ilmenee vielä ratkaisuun vaikuttavia avoimia seikkoja, oikeudenkäynnin osapuolilta pyydetään tältä osin lisäselvityksiä, jotka annetaan niiden saavuttua lähtökohtaisesti tiedoksi muille osapuolille.

Oikeudenkäynnin osapuolten pyytämättä markkinaoikeudelle toimittamat lisäselvitykset lähetetään lähtökohtaisesti tiedoksi muille osapuolille. Niistä kuullaan muita osapuolia vain, jos niissä tuodaan esiin uusia, asian ratkaisuun mahdollisesti vaikuttavia vaatimuksia ja seikkoja.

Hankinta-asian kirjeenvaihdon määräajoissa käytetään lähtökohtana hankintalaissa valituksen tekemiselle asetettua perusmuotoista kahden viikon määräaikaa. Nopean käsittelyn varmistamiseksi suhtautuminen erityisesti lisämääräaikojen myöntämiseen on lähtökohtaisesti varsin tiukkaa. Notaari tai valmistelija voi myöntää enintään viikon lisämääräajan, ja valmisteleva jäsen voi lähtökohtaisesti myöntää enintään kaksi viikkoa lisämääräaikaa hyvin perustellusta syystä. Väliaikaisten kieltojen ja täytäntöönpanovaatimusten osalta noudatetaan nopeutettua kuulemistä siten, että vastineen määräaika on lähtökohtaisesti kaksi päivää.

Kuuleminen tapahtuu markkinaoikeudessa siten niin, että valituksesta hankintaan hankintayksikön lausunto, ja asiassa kuullaan tilanteen mukaan myös hyväksytyksi tulleen tarjouksen tekijää/tekijöitä. Tämän jälkeen pyydetään säännönmukaisesti valittajan vastaselitys. Markkinaoikeudessa on käytäntönä edelleen se, että valittajan vastaselitys lähetetään *tiedoksi* hankintayksikölle ja mahdollisesti myös kuultavalle edellyttäen, ettei näitä tahoja pidetä tarpeellisena kuulla virallisesti valittajan vastaselityksen johdosta. Kirjeenvaihto ei siten välttämättä pääty valittajan vastaselitykseen.<sup>229</sup> Hankintayksikön kannalta kuulemisen päättyminen olisi sinänsä mahdollista, koska viranomainen ei muodollisesti ottaen ole asianosaisen asemassa prosessissa. Jos hankintayksikkö ja kuultava/kuultavat lausuvat tiedoksi annetusta vastaselityksestä, asiassa on lähtökohtaisesti syytä kuulla vielä valittajaa. Kuulemis- ja tiedoksiantomenettely voi siten jatkua tämän jälkeenkin, ja menettelyn jatkamisen voivat aiheuttaa myös markkinaoikeudelle lähetetyt lisäkirjoitukset.<sup>230</sup> Sen sijaan täytäntöönpanon kieltämiseen liittyvä kuuleminen tapahtuu markkinaoikeuden selvityksen perusteella tehokkaasti näiden asioiden erityisluonne huomioon ottaen.<sup>231</sup>

Asiassa annetun aineiston kuten valittajan vastaselityksen antaminen "tiedoksi" muodostaa menettelyn, josta ei ole säännöksiä hallintoprosessilaissa eikä hankintalaissa.<sup>232</sup> Tiedoksi annettu aineisto ei siten ole laissa säännellyn toiminnan piirissä,

<sup>229</sup> Ks. kuulemisvaatimuksen merkityksen kasvusta HE 190/2009 vp s. 39. Ks. myös OM 6/2010 s. 29. Työryhmän mukaan lisävastineen pyytäminen hankintayksiköltä ajankohtaistuu yleensä vain niissä tapauksissa, joissa hakija esittää vastaselityksensä uusia vaatimuksia.

<sup>230</sup> Ks. vielä PeVL 50/2018 vp s. 7, jossa alleviivataan kuulemisvaatimuksen merkitystä myös lisäselvityksen yhteydessä, jollei se selvästi kuulu käsiteltävään asiaan.

<sup>231</sup> Ks. myös KHO 2018:75 kuulemisvaatimuksen merkityksestä.

<sup>232</sup> Ks. kuitenkin HE 29/2018 vp s. 105, jossa tiedoksi antamisesta puhutaan sellaisen aineiston yhteydessä, joka ei selvästi kuulu käsiteltävään asiaan (HOL 39 § 2 momentti).

joskin se toteuttaa taustaltaan prosessin kontradiktorisuutta, jota voidaan pitää tärkeänä hankintavalitusten käsittelyn kohdalla.<sup>233</sup> Tiedoksisaanti viittaa siihen, ettei saatun aineistoon olisi välttämättä tarkoitus reagoida. Toisin voi kuitenkin tehdä – hallintoprosessilain 39 §:n 1 momentin mukaan asianosaisella ja päätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus esittää haluamansa selvitys tuomioistuimelle. Tällaisessa tilanteessa jää kuitenkin avoimeksi, millaisessa määräajassa asiassa olisi syytä toimia. Tähän ja yleensäkin tiedoksiantomenettelyn tulkinnanvaraiseen luonteeseen kiinnitetiin huomiota hankintayksiköiden kuulemistilaisuuksissa. Edellä esitetyn vuoksi olisi syytä harkita, pitäisikö tiedoksiantomenettelystä säätää erikseen. Samalla voitaisiin täsmentää tiedoksi antamisen edellytyksiä.

Markkinaoikeudessa tapahtuvaa kuulemista koskevat määräajat – keskimäärin kaksi viikkoa – vastaavat tehokkaan ja samalla oikeusturvatakeet täyttävän oikeudenkäynnin vaatimuksia.<sup>234</sup> Myös lyhyempää, esimerkiksi seitsemän päivän, määräaikaa voitaisiin käyttää kuulemisen myöhemmissä vaiheissa muun ohella hankintayksikön ja hyväksytyksi tulleen tarjouksen tekijän osalta.<sup>235</sup>

HOL 73 §:n 1 momentin mukaan todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla suullisesti myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta tiedonvälitystapaa. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa (2013–2025) oli aikoinaan esillä tarve lisätä videoneuvottelun käyttöä tuomioistuimissa. Perusteluna todettiin, että näin voidaan tehostaa tuomioistuinten työtä, nopeuttaa asioiden käsittelyä, vähentää oikeudenkäyntien osapuolten matkustusta sekä vähentää oikeudenkäyntien kustannuksia. Videoneuvottelun käytön lisäämisen katsottiin tukevan osaltaan kansalaisen oikeusturvan saavutettavuutta alueellisesti ja lyhentävän oikeudenkäynnin kestoa.<sup>236</sup> Niinpä uudessa hallintoprosessilaissa säädetään erikseen kuulemisesta teknisellä tiedonvälitystavalla. HOL 73 §:n 1 momentin mukaan todistajaa tai muuta henkilöä voidaan kuulla suullisesti myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta tiedonvälitystapaa. Sääntely osaltaan tehostaa oikeudenkäyntiä hallintoasioissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytykset on otettava samalla myös huomioon.

<sup>233</sup> Ks. esim. Mäenpää 2019 s. 346, jossa on todettu, että kuulemismenettely on järjestettävä siten, että asianosaista ja viranomaista kohdellaan samoin perustein, vaikka päätöksen tehnyttä viranomaista ei kuullakaan asianosaisena.

<sup>234</sup> Ks. riittävän määräajan merkityksestä esim. *Kolegovy v. Venäjä* (EIT 2012), kohta 40.

<sup>235</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 111.

<sup>236</sup> Ks. OM 16/2013 s. 41. Samoin OM 39/2017 s. 43 ja 86. Ks. videoneuvottelusta oikeudenkäynnissä Riikka Koulu 2010. Ks. asiasta myös kestävyyslinnan Linna, LM 2018 s. 658.

Kuulemisvaatimuksen tehostamisessa nousevat laajemminkin esiin modernin teknologian tuomat keinot ja mahdollisuudet. Etäyhteyksien käyttö oikeudenkäynnissä on yleistynyt Covid 19 -pandemian aikana.<sup>237</sup> Siksi voitaisiin selvittää laajemminkin kysymystä sähköisen oikeudenkäyntimenettelyn kehittämisen mahdollisuuksista esimerkiksi siinä osassa oikeudenkäyntiä, jossa on siirrytty valittajan vastaselityksen jälkeiseen aikaan. Sähköinen oikeudenkäynti voisi tapahtua osapuolille yhteisen sähköisen alustan kautta.

Kuulemisvaatimuksella on keskeinen merkitys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen toteuttamisessa. Valmistelusta vastuussa oleva jäsen vastaa asian tehokkaasta etenemisestä myös kuulemisvaatimusta toteutettaessa.

Kuulemisvaatimuksen piirissä olevat tahot tulisi ilmaista riittävän selkeästi lainsäädännössä. Voittaisiin harkita sitä, olisiko hyväksytyksi tulleen tarjouksentekijän asemasta kuulemismenettelyssä syytä ottaa täsmentävää sääntelyä erityislain tasolle. Tämä voisi osaltaan selkeyttää kuulemismenettelyä markkinaoikeudessa.

Markkinaoikeuden noudattamaan kuulemismenettelyyn sisältyy se, että valittajan vastaselitys voidaan lähettää tiedoksi hankintayksikölle ja hyväksytyksi tulleen tarjouksen tekijälle. Asiassa voitaisiin harkita, pitäisikö tiedoksi antamisesta kuten sitä koskevasta määräajasta säätää erikseen laissa. Tämä voisi selkeyttää tiedoksi antamista koskevan menettelyn asemaa osana kuulemisvaatimuksen toteuttamista ja samalla tehostaa yleisemminkin asian selvittämistä markkinaoikeudessa.

Kuulemisvaatimuksen tehostamisessa nousevat laajemminkin esiin modernin teknologian tuomat keinot ja mahdollisuudet. Voittaisiinkin selvittää kysymystä sähköisen oikeudenkäyntimenettelyn kehittämisestä kuulemisvaatimuksen toteuttamisen yhteydessä.

<sup>237</sup> Ks. Opas tuomioistuimille etäyhteyksien käyttöön oikeudenkäynnissä.

## 3.10 Sivutoimisten asiantuntijoiden käyttö ja tuomareiden erikoistuminen

Asiantuntijoiden käytöstä säädetään hallintoprosessilain yleissääntelystä seuraavasti:

### **HOL 43 §**

#### **Muun viranomaisen ja asiantuntijan kuuleminen**

Hallintotuomioistuin voi oma-aloitteisesti pyytää erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä lausunnon muulta kuin päätöksen tehneeltä viranomaiselta taikka yksityiseltä asiantuntijalta. Tuomioistuin voi myös kuulla asiantuntijaa suullisessa käsittelyssä. Tuomioistuin voi pyytää lausunnon myös asiantuntijalta, jonka oikeudenkäynnin osapuoli nimeää ja jonka kuulemista hallintotuomioistuin pitää tarpeellisena.

Asiantuntijan on oltava rehelliseksi ja alallaan taitavaksi tunnettu. Asiantuntijana ei saa toimia se, joka on asiaan tai asianosaiseen sellaisessa suhteessa, että hänen puolueettomuutensa vaarantuu.

Lainkohdassa säännellään tuomioistuimen ulkopuolisen asiantuntemuksen käytöstä.<sup>238</sup> Tuomioistuimessa voi olla kuitenkin myös sivutoimisia asiantuntijajäseniä. Tällainen järjestely on vanhastaan käytössä markkinaoikeudessa. Markkinaoikeuslain (1527/2001) perusteluissa tuotiin aikoinaan esille asiantuntijajäsenten merkitys hankinta-asioissa tarvittavan erityisasiantuntemuksen kannalta.<sup>239</sup> Voimassa olevassa tuomioistuinlaissa (673/2016) säädetään markkinaoikeuden asiantuntijajäsenistä seuraavasti:

### **Tuomioistuinlaki 2 §**

#### **Markkinaoikeuden jäsenet**

Markkinaoikeuden jäseniä ovat ylituomari, markkinaoikeustuomarit ja markkinaoikeusinsinöörit. Markkinaoikeudessa voi lisäksi olla asessoreja.

<sup>238</sup> Ks. myös Mäenpää 2019 s. 396–399.

<sup>239</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 50.

Markkinaoikeudessa on kilpailu- ja valvonta-asioita, hankinta-asioita, teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita sekä markkinaoikeudellisia asioita tuntevia asiantuntijajäseniä, jotka osallistuvat asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa säädetään.

Asiantuntijajäsenten asemasta ja muun muassa kelpoisuusvaatimuksista säädetään tarkemmin tuomioistuinlain 17 luvussa. Kyseisen luvun 10 §:n 1 momentin mukaan kilpailu- ja valvonta-asioiden sekä hankinta-asioiden käsittelyyn osallistuvalla markkinaoikeuden asiantuntijajäseneltä edellytetään, että hän on suorittanut soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon ja perehtynyt kilpailuoikeuteen, hankintatoimeen, energia-markkinoihin, taloustieteeseen, markkinointiin, arvopaperimarkkinoihin, elinkeinoelämään tai taloudellisiin kysymyksiin.

Markkinaoikeuden internetsivujen mukaan kilpailu-, hankinta- ja valvonta-asioissa on yhteensä kuusi asiantuntijajäsentä. Markkinaoikeuden selvityksen mukaan asiantuntijoiden käyttö on varsin vähäistä.

Hankintayksiköiden kuulemisessa nousi esille kysymys asiantuntijajäsenten käytön lisäämisestä erityisasiantuntemusta vaativissa asioissa. Toisaalta myös nykyinen järjestely sai kannatusta: markkinaoikeuden jäsenten asiantuntemusta pidettiin kokonaisuutena hyvänä ja järjestelmää sitä kautta toimivana. Vertailun vuoksi voidaan viitata aikaisemmin käsiteltyjen valituslautakuntien toimintaan – niissä on ammattituomareiden lisäksi mukana asiantuntijoita, joilla voi olla esimerkiksi pitkä asianajaja- tai asiantuntijatausta julkisista hankinnoista, rakentamisesta, liikenteestä tai erityisalojen hankinnoista. Näin on esimerkiksi Tanskassa.

Asiantuntijajäsenjärjestelmä on käytössä yleisissä hallintotuomioistuimissa. Kaiken kaikkiaan asiantuntijoiden käyttöä voisi kehittää myös markkinaoikeudessa etenkin asioissa, jotka vaativat teknistä tms. erityisasiantuntemusta oikeudellisen tiedon lisäksi.

Yhtenä keinona on myös tuomareiden erikoistuminen ja sen tukeminen tuomioistuinten sisäisin järjestelyin.<sup>240</sup> Niinpä voitaisiin ottaa harkittavaksi myös se, että markkinaoikeuteen perustettaisiin erityinen jaosto julkisia hankintoja koskevia valitusasioita varten.

---

<sup>240</sup> Ks. mm. OM 2004:1 s. 33 ja OM 16/2013 s. 42.

Asiantuntijoiden käytön tarvetta ja edellytyksiä asiantuntijoiden käytön lisäämiseksi markkinaoikeudessa olisi syytä tarkastella erikseen.

Asiassa voitaisiin harkita mahdollisuuksia perustaa markkinaoikeuteen erityinen jaosto hankintavalitusasioita varten.

### 3.11 Esittelijäjärjestelmän osittainen käyttöönotto

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 a luvun 14 §:n 3 momentin mukaan asia ratkaistaan markkinaoikeuden istunnossa ilman esittelyä. Markkinaoikeudessa ei tämän mukaisesti ole esittelijöitä vaan valmistelijoita markkinaoikeuden jäsenten apuna. Tämä on ollut lähtökohtana jo markkinaoikeuden perustamisesta eli vuodesta 2002 lukien. Asiaa perusteltiin tuolloin seuraavasti:<sup>241</sup>

Ehdotettuun työskentelymuotoon on päädytty useasta syystä. Erityisesti kilpailuasioissa aineisto voi olla varsin laajaa, jolloin asian valmistelua voidaan käytännössä joutua jakamaan useammalle tuomioistuimen lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvalla. Jos asiat päätettäisiin esittelystä, jouduttaisiin useamman henkilön työpanosta kokoamaan lähinnä vain muodollisista syistä yhteen. Hankinta-asioissa puolestaan tuomioistuin joutuu toimimaan tilanteessa, jossa hankintamenettely voi olla lähes missä vaiheessa tahansa. Käsittely hankinta-asiasa edellyttää ripeitä toimia ja yhteydenottoja hankintayksikköön ja mahdollisesti muihin hankintaan osallistuviin. Myös näissä tilanteissa valmistelua ja valmisteluvastuuta voidaan joutua jakamaan usealle henkilölle. Ehdotettuun ratkaisuun on päädytty myös siitä syystä, että markkinaoikeus joutuu käyttämään suhteellisesti enemmän valmisteluistuntoja ja suullisia käsittelyjä kuin hallinto-oikeudet. Valmisteluvastuuta kuuluu luontevasti siten tuomioistuimen jäsenille, joskin myös markkinaoikeussihteereille voidaan osoittaa vaativia valmistelutehtäviä. Valmistelutehtävät voivat sinänsä olla lähellä esittelytehtäviä, esimerkiksi erilaisten tiivistelmien laatimista asian aikaisemmista vaiheista tai vertailujen tekemistä oikeuskäytännöstä. Markkinaoikeussihteerit voisivat myös avustaa ratkaisuehdotuksen muotoilussa. Ehdotettu valmistelu- ja työskentelymalli soveltuu tuomioistuimessa niin markkina- kuin kilpailu- ja han-

<sup>241</sup> Ks. HE 105/2001 vp s. 54.



kinta-asioidenkin käsittelyyn. Se korostaa tuomioistuimen kaikkien lainkäyttöhenkilökuntaan kuuluvien asiantuntijuutta ja soveltuu siten hyvin käytettäväksi nimenomaisesti erityistuomioistuimessa.

Tuomioistuinlain 19 luvun 1 §:stä käy ilmi, että esittelijäjärjestelmä on käytössä muissa tuomioistuimissa kuin markkinaoikeudessa. Vaikka tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietinnössä oltiin aikoinaan esittelijäjärjestelmästä luopumisen kannalla, näin ei ole tapahtunut myöhemmässä kehityksessä.<sup>242</sup> Se, että tuomari vastaa asian valmistelusta, prosessinjohtotoimista ja päätösluonnoksen laatimisesta sekä kirjallisessa prosessissa asian selostamisesta kollegiolle, niin kuin edellä mainitussa komiteamietinnössä puollettiin, on vaativa tehtävä oikeudellisesti kuormittavissa ja sisällöltään laajoissa asioissa. Tällaisten asioiden määrä on kasvanut markkinaoikeudessa, niin kuin aikaisemmin on tuotu esille. Yleisissä hallintotuomioistuimissa näitä tehtäviä jaetaan esittelijäkunnalle oikeudellisesti kestäväällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä tukee osaltaan tuomarin tehtävää prosessin johtamisessa. Voisikin olla perusteltua pohtia, olisiko esittelijäjärjestelmä syytä ottaa ainakin osittain käyttöön markkinaoikeudessa. Esittelijäjärjestelmä voisi siten tehostaa asian valmistelua ja markkinaoikeuden sisäistä työnjakoa etenkin oikeudellisesti vaativissa ja sisällöltään laajoissa asioissa.

Voitaisiin harkita sitä, olisiko esittelijäjärjestelmä syytä ottaa ainakin osittain käyttöön markkinaoikeudessa. Esittelijäjärjestelmä voisi tehostaa asian valmistelua ja markkinaoikeuden sisäistä työnjakoa etenkin oikeudellisesti vaativissa ja sisällöltään laajoissa asioissa.

<sup>242</sup> Ks. OM 2003:3 s. 342–346.

## 3.12 Oikeudenkäyntikulujen korvaaminen

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta säädetään hankintalain 149 §:ssä seuraavasti:

### **Hankintalaki 149 §**

#### **Hankintayksikkö vastapuolena ja oikeudenkäyntikulujen korvaaminen**

Hankinta-asian käsittelyssä hankintayksikköä pidetään valituksen tehneen asianosaisen tai esityksen tehneen viranomaisen vastapuolena.

Hankinta-asiassa oikeudenkäyntikulujen korvaamiseen sovelletaan muutoin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 10 luvussa säädetään, ei kuitenkaan 95 §:n 3 momenttia. (5.7.2019/844)

Jos hankintayksikkö ei ole viranomainen tai oikeushenkilö, vastapuolen oikeudenkäyntikulujen korvaamista koskeva velvoite voidaan kohdistaa tällaiseen hankintayksikköön osallistuvaan tai kuuluvaan viranomaiseen tai oikeushenkilöön. Jos hankintamenettelystä on vastannut jokin hankintayksikkö muiden hankintayksiköiden puolesta, oikeudenkäyntikulujen korvaamisvelvoite voidaan kohdistaa tällaiseen muiden hankintayksiköiden puolesta toimineeseen hankintayksikköön. (5.7.2019/844)

Hallintoprosessilain 95 § kuuluu puolestaan seuraavasti:

### **HOL 95 §**

#### **Oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuus**

Oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan.

Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

Yksityinen asianosainen voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen.

Hankintalaissa on oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta siten omaa erityissääntelyään. Oikeudenkäyntikulujen korvaamisessa noudatetaan lähtökohtaisesti hallintoprosessin peruseriaatteita kuluvastuusta: yksityisen asianosaisen oikeus saada kulunsa korvatuiksi nojautuu kohtuusharkintaan (on kohtuutonta, että joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan).<sup>243</sup> Toisin kuin HOL 95 §:n 3 momentissa säädetään, yksityinen on hankinta-asioissa kuitenkin myös samanlaisessa korvausvastuussa kuin julkinen vastapuoli.<sup>244</sup> Kuluja voidaan siten määrätä puolin ja toisin ilman samanlaista kynnystä kuin yleensä hallintoprosessissa (HOL 95 §:n 3 momentin ”ilmeisen perusteeton vaatimus”).

Vaikka hankinta-asioiden oikeudenkäynti tapahtuu keskeisesti hallintoprosessin järjestyksessä, hankinta-asioita kokevassa muutoksenhaussa on kiistatta omia piirteitään kuten kaksiasianosaissuhteen luonteinen perusasetelma ja se, että prosessin lopputulos ei liity pelkästään hankintapäätöksen lainmukaisuuteen, vaan sen seurauksena on yksityisoikeudellisen sopimuksen syntyminen, jolla hankintaa koskeva päätös pannaan täytäntöön.<sup>245</sup> Valittajat ovat useimmiten yrityksiä, eivätkä hankintayksiköt ole kaikissa tapauksissa julkisia viranomaisia (hankintalain 5 §). Siksi poikkeaminen HOL 95 §:n 3 momentin säännöksistä on ollut perusteltu ja tuo markkinaoikeusprosessin päätöksentekoon tarvittavaa harkinnanvaraa.<sup>246</sup> Harkinnassa voidaan sitä paitsi ottaa ratkaisun lopputuloksen lisäksi huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle eli seikat, joiden kautta kuluvas- tuuta voidaan kohtuullistaa. Muilta osin hankintalain 149 §:n erityissääntelyssä täs- mennetään korvauksesta vastaavaa tahoa, jos vastuuvollinen ei ole viranomainen tai oikeushenkilö taikka jos hankintamenettelyssä on ollut useita hankintayksiköitä (3 momentti).

Oikeudenkäyntikuluista on säädetty hallintoprosessilaissa muutoin aikaisempaa yksityiskohtaisemmin, mikä selkeyttää tilannetta hallintoprosessilain edeltäjään hallinto- lainkäyttölakiin verrattuna. Sääntely koskee myös hankintavalitusprosessia.

<sup>243</sup> Ks. esim. KHO 2018:146.

<sup>244</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 121–122: ”Hallintolainkäyttölain 74 § 3 momentin mukaan yksityistä asianosaista ei saa velvoittaa korvaamaan julkisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja, ellei yksityinen asianosainen ole esittänyt ilmeisen perusteetonta vaatimusta. Koska hankintoja koskevassa oikeudenkäynnissä voi olla hakijana myös mm. suuria yrityksiä, ei rajausta voi pitää tarkoituksenmukaisena. Säännös mahdollistaisi markkinaoikeudelle enemmän liikkumavaraa huomioida eri osapuolien vastuu oikeudenkäyntikuluista.”

<sup>245</sup> Ks. HE 50/2006 vp s. 117 ja HE 190/2009 vp s. 63.

<sup>246</sup> Vrt. oikeudenkäyntikuluja koskevasta lainvalmistelusta Ruotsissa Finansdepartementet 2020 s. 53–55.

HOL 10 luvussa säädetään oikeudenkäyntikuluista edellä mainitun 95 §:n lisäksi seuraavasti:

## **HOL 96 §**

### **Erityinen korvausvelvollisuus**

Riippumatta siitä, kuinka oikeudenkäyntikulut muutoin on korvattava, oikeudenkäynnin osapuoli voidaan velvoittaa korvaamaan toiselle osapuolelle ne kulut, jotka ovat aiheutuneet siitä, että osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä.

Tarpeettomana pitkittämisenä voidaan pitää:

1. uuden selvityksen tai vaatimuksen esittämistä myöhemmin kuin se olisi ollut esitettävissä, jollei tähän ole painavaa syytä;
2. sellaisen väitteen esittämistä, jonka oikeudenkäynnin osapuoli tietää perusteettomaksi;
3. jäämistä pois suullisesta tai muusta käsittelystä ilman laillista estettä;
4. muuta vastaavaa oikeudenkäyntiin liittyvää menettelyä.

Oikeudenkäynnin osapuolen edustaja, asiamies tai avustaja voidaan velvoittaa yhteisvastuullisesti osapuolen kanssa korvaamaan 1 momentissa säädettyt kulut, jos pitkittyminen on aiheutunut hänen tahallisuudestaan tai huolimattomuudestaan.

## **HOL 97 §**

### **Korvattavat oikeudenkäyntikulut**

Korvattavia oikeudenkäyntikuluja ovat:

1. oikeudenkäyntikirjelmän laatimisesta, asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen hankkimisesta ja muusta oikeudenkäynnin valmistelusta aiheutuneet kulut;
2. suulliseen käsittelyyn tai muuhun oikeudenkäyntitilaisuuteen osallistumisesta aiheutuneet kulut;

3. todistajalle tai asiantuntijalle maksettava korvaus;
4. asiamiehelle tai avustajalle maksettava palkkio ja korvaus;
5. muut oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvät kulut.

Korvausta voidaan suorittaa myös oikeudenkäynnin osapuolelle oikeudenkäynnistä aiheutuneesta työstä ja oikeudenkäyntiin välittömästi liittyvästä menetyksestä.

## **HOL 98 §**

### **Korvausvaatimus**

Oikeudenkäyntikulujen korvaamista on vaadittava ennen kuin hallintotuomioistuin tekee päätöksen pääasiassa. Vaatimuksessa on eriteltävä oikeudenkäyntikulujen määrä ja sen perusteet.

Hallintotuomioistuin antaa ratkaisun oikeudenkäyntikuluista pääasian yhteydessä. Ennen korvausvelvollisuuden määrittämistä veloitettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Jos asia palautetaan viranomaiselle, kysymys siihenastisista kuluista ratkaistaan palauttavassa tuomioistuimessa. Jos asia palautetaan tuomioistuimelle, kuluvaatimus ratkaistaan siinä tuomioistuimessa, johon asia on palautettu.

## **HOL 99 §**

### **Korvausvelvollisuuden kohdistaminen**

Jos useampi kuin yksi oikeudenkäynnin osapuolista on vastuussa samoista oikeudenkäyntikuluista, he vastaavat niiden korvaamisesta yhteisvastuullisesti.

Oikeudenkäynnin osapuolen on kuitenkin yksin korvattava ne kustannukset, jotka liittyvät ainoastaan tätä koskevaan asian osaan tai jotka tämä on aiheuttanut pitkittämällä oikeudenkäyntiä tarpeettomasti.

Hallintotuomioistuin määrää, kuinka kulut usean korvausvelvollisen välillä jaetaan tai onko jonkun heistä korvattava kaikki kulut.

**HOL 100 §****Viivästyskorko**

Oikeudenkäyntikulujen korvaukselle on vaadittaessa määrättävä vuotuista viivästyskorkoa korkolain (633/1982) 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan siitä lähtien, kun kuukausi on kulunut päivästä, jona päätös on ollut oikeudenkäynnin osapuolten saatavissa.

**HOL 101 §****Oikeudenkäyntikulut asianosaisseuraannossa**

Asianosaisseuraannossa alkuperäinen ja uusi asianosainen vastaavat yhteisvastuullisesti niistä oikeudenkäyntikuluista, jotka ovat syntyneet ennen seuraantoa. Tämän jälkeen syntyneistä kuluista vastaa uusi asianosainen yksin.

Oikeudenkäyntikulujen korvausvastuu voi johtua siis myös siitä, että osapuoli on tahallisesti tai huolimattomuudesta ilmeisen tarpeettomasti pitkittänyt oikeudenkäyntiä (96 §). Lainkohdan esitoissa on alleviivattu korvausvelvollisuuden perustuvan siihen yleiseen periaatteeseen, että osapuolen tulee koko oikeudenkäynnin ajan toimia niin, ettei hän aiheutta pitkittä asian käsittelyä. Korvausvelvollisuus edellyttää, että toiselle osapuolelle on aiheutunut oikeudenkäynnin pitkittämisestä todellisia kuluja.<sup>247</sup> HOL 96 §:n 2 momentissa on yksilöity edelleen se, millaisissa tilanteissa tarpeeton pitkittäminen voi tulla kysymykseen.

HOL 96 §:n sääntely erityisestä korvausvelvollisuudesta liittyy osaltaan hankinta-asioiden tehokkuus- ja nopeustarpeisiin. Siksi on perusteltua, että säännöksellä on tarpeen mukaan käyttöalaa julkisten hankintojen valitusjärjestelmässä. Samalla voi kysyä, olisiko erityisestä korvausvelvollisuudesta tarpeen säännellä hankintalaissa informatiivisista syistä. Tuolloin voisi samalla tarkastella sitä, täyttävätkö lainkohdan 2 momentissa mainitut edellytykset ne tilanteet, jotka ovat näille asioille tyypillisiä.

Selvitystyön yhteydessä tapahtuneissa kuulemisissa kiinnitettiin yleisesti huomiota siihen, että oikeudenkäyntikuluvaatimuksesta kuuleminen saattaa pitkittää prosessia, kun vaatimus esitetään erikseen prosessin loppuvaiheessa. Kuuleminen perustuu HOL 41 §:n 3 momentin sääntelyyn. Aktiivisella prosessinjohtolla onkin tärkeä merkitys kuulemisen toimittamisen tehokkuudessa. Lisäksi voitaisiin harkita, voitaisiinko

---

<sup>247</sup> Ks. HE 29/2018 vp s. 169.

kuuleminen suorittaa sähköisen oikeudenkäyntimenettelyn osana. Viimeksi mainittu seikka on tuotu esille myös asianosaisen kuulemisen yhteydessä.

HOL 96 § erityisestä korvausvelvollisuudesta tukee hankintavalitusten käsittelyssä vaadittavia tehokkuus- ja nopeustavoitteita ja edellyttää, että prosessin osapuolet toimivat oikeudenkäynnissä sen joutuisuutta tukevalla tavalla. Sääntelyn toimivuutta olisi tärkeä seurata ja tarvittaessa harkita erityissääntelyn tarvetta tällä kohdealueella.

Oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta on velvollisuus kuulla vastapuolta, mutta sen tulisi tapahtua tehokkaasti niin, ettei kuuleminen pitkitä tarpeettomasti ratkaisun antamista valitusasiassa. Aktiivisella prosessinjohtolla on tärkeä merkitys kuulemisen tehokkuudesta huolehdittaessa. Jatkovalmistelussa voitaisiin selvittää mahdollisuuksia toimittaa kuuleminen osana sähköistä oikeudenkäyntiä.

### 3.13 Lisäresurssien myöntäminen

Markkinaoikeuden toimintaan julkisten hankintojen valitusinstanssina kohdistuu erityisiä tehostamistarpeita. Vaatimus hankintavalitusten käsittelyn tehostamisesta nousee esille vielä siinäkin yhteydessä, kun oikeudenkäynnin voidaan todeta täyttävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin joutuisuusedellytykset. Tehostamisnäkökulmalla on perusteensa julkisten hankintojen taustalla vaikuttavien yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toimintaedellytysten, mutta myös hankinnan piirissä olevien yksityisten tahojen oikeudellisten intressien kannalta.

Markkinaoikeudessa käsiteltävien hankintavalitusten vaikeusaste on kasvanut vuosien myötä: valitusasiat ovat muuttuneet yhä laajemmiksi sekä oikeudellisesti monimutkaisemmiksi ja vaativammiksi. Tähän on kiinnitetty huomiota selvitystehtävän yhteydessä toimitetuissa kuulemisissa erityisesti markkinaoikeuden taholta. Markkinaoikeuden työjärjestyksessä on alleviivattu käsittelyn kiireellisyyden merkitystä muun ohella osana tuomarijohtoista asian selvittämistä ja käsittelyä. Sitä, estävätkö esimerkiksi resurssiseikat asioiden käsittelyn tehokasta etenemistä markkinaoikeuden sisällä, ei ole varsinaisesti tuotu esiin markkinaoikeuden edustajien kuulemisessa.

Markkinaoikeudessa ei ole käytössä esittelijäjärjestelmää, vaan asioiden käsittely on tuomarivetoista. Asiaa voitiin perustella aikoinaan oloissa, joissa markkinaoikeuden käsiteltävien hankintavalitusten luonne oli pitkälti toisenlainen kuin nykyään. Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013–2025 on tuotu esille se, että tuomari-painotteinen valmistelu muissa kuin ylimmissä oikeusasteissa todennäköisesti edellyt-

tää virkarakenteiden kehittämistä siten, että tuomareiden ja kansliahenkilöstön suhteellista määrää voidaan lisätä ja esittelijävirkamiesten määrää olennaisesti vähentää.<sup>248</sup> Tätä näkökantaa on tärkeä tarkastella nykytilanteen kautta ja erityisesti hankintavalitusjärjestelmän toiminnallisen kokonaisuuden kannalta. Virkarakennetta koskeva arviointi olisi perusteltua tehdä markkinaoikeuden osalta lähtien siitä, millaisen resurssitarpeen valitusasioiden vaikeutuminen on tehnyt suhteessa siihen, ettei käytössä ole valmistelua tukevaa esittelijäjärjestelmää. Edellä on esitetty harkittavaksi esittelijäjärjestelmän – ainakin osittaista – käyttöönottoa markkinaoikeudessa. Tästä huolimatta markkinaoikeuden lisäresursoinnin tarvetta olisi perusteltua tarkastella myös markkinaoikeustuomareiden kohdalla.

Oikeusministeriön työryhmässä, joka pohti oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentämistä, todettiin aikoinaan, että valtiolla on velvollisuus turvata riittävät resurssit oikeudenkäynnin joutuisuuden varmistamiseksi sekä organisoida oikeusjärjestys kokonaisuudessaan siten, että tuomioistuimet voivat ratkaista asiat kohtuullisessa ajassa.<sup>249</sup> Tämä on lähtökohtana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Kyseinen näkökulma on perusteltu myös siltä osin kuin tehostamismahdollisuuksia tarkastellaan, ei pelkästään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, vaan yleisemmin yhteiskunnan ja elinkeinoelämän toiminnallisten tavoitteiden kannalta. Tuomioistuinkäsittelyn tehostamista voidaan sinänsä tukea eri suunnista, kuten organisatoristen seikkojen ja oikeudenkäynnin sisäisen kulun kannalta, niin kuin on tehty tämän selvityksen yhteydessä. Tämän ohella on tärkeä tuoda esiin tarve siitä, että samanaikaisesti varmistetaan markkinaoikeuden resurssien riittävyys eri tavoin muuttuneessa toimintaympäristössä. Nämä yhdessä muodostavat edellytykset sille, että hankintavalitukset käsitellään tehokkaasti samalla kuitenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tehokkaan oikeusturvan vaatimuksista tinkimättä.

Tuomioistuinkäsittelyn tehostamista voidaan sinänsä tukea eri suunnista, kuten organisatoristen seikkojen ja oikeudenkäynnin sisäisen kulun kannalta, niin kuin on tehty tämän selvityksen yhteydessä. Tämän ohella on tärkeä tuoda esiin tarve siitä, että samanaikaisesti varmistetaan markkinaoikeuden resurssien riittävyys eri tavoin muuttuneessa toimintaympäristössä.

<sup>248</sup> Ks. OM 16/2013 s. 32–33.

<sup>249</sup> Ks. OM 2007:2 s. 6.



## 4 Onko korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmässä tehostamisen varaa

### 4.1 Lähtökohdaksi

Hallintoprosessilain 107 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lainkohdassa on lisäksi todettu, että erikseen säädetään muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen. Niinpä hankintalain 165 §:n mukaan markkinaoikeuden 151 §:n 1 momentissa sekä 154 §:n 1 momentin 1–5 ja 7 kohdassa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksenhakuun sovelletaan muutoin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Säännöksessä on edelleen todettu, että markkinaoikeuden 154 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Muutoksenhaku markkinaoikeuden hankinta-asiassa antamaan päätökseen edellyttää siten valituslupaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Poikkeuksena ovat seuraamusmaksut, joissa valituslupa ei ole edellytyksenä muutoksenhauille. Valituslupaa on perusteltu ennen muuta tehokkuusnäkökohdilla.<sup>250</sup>

Hankintalain 168 §:n mukaan markkinaoikeuden päätöstä on valituksesta huolimatta noudatettava, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Lainkohdassa on edelleen todettu, että markkinaoikeuden päätös 154 §:n 1 momentin 4–7 kohdassa tarkoitetun seuraamuksen määräämisestä voidaan kuitenkin panna täytäntöön vasta, kun päätös on lainvoimainen. Markkinaoikeuden päätökset voidaan siis panna täytäntöön jatko-muutoksenhausta huolimatta reaalikeinoina koskevissa asioissa. Tällä on merkitystä hankintajärjestelmän toiminnallisen tehokkuuden kannalta. Täytäntöönpanomahdolli-

<sup>250</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 242–243 ja 288. Ks. myös PeVL 35/2009 vp s. 3 ja PeVL 49/2016 vp s. 2–4.

suuden osalta tilanne eroaa siten markkinaoikeudesta, jossa täytäntöönpano on valitusajana mahdollista vain rajatuissa tilanteissa (hankintalaki 150 §). Sen sijaan täytäntöönpano ei ole jatkomuutoksenhaun aikana mahdollinen asioissa, jotka koskevat hyvitysmaksua, tehottomuusseuraamusta, seuraamusmaksua ja sopimuskauden lyhentämistä. Täytäntöönpanoon ei myöskään välttämättä ryhdytä, vaikka se olisi mahdollista.<sup>251</sup> Näistä syistä myös KHO-prosessin tehokkuudella on tärkeä merkitys paitsi yksittäisissä asioissa, niin myös julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Täytäntöönpanomahdollisuuden vuoksi näkökulma on keskeisimmin yksityisen oikeusturvassa ja siten oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältyvässä joutuisuusvaatimuksessa.

Edellä tässä selvityksessä on tuotu esille, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden hankinta-asioiden keskimääräinen käsittelyaika vaihtelee 10 ja 20 kuukauden välillä. Laskelmassa ei ole tehty eroa siinä, onko korkeimman hallinto-oikeuden päätöksenteossa kysymys valituslupan hylkäävästä vai asiaratkaisun sisältävästä päätöksestä. Korkeimmasta hallinto-oikeudesta saadun viimeisimmän tiedon mukaan valituslupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on arviolta 6,7 kuukautta. Tähän nähden ja viitaten luvussa 2.2.3 esitettyyn asiassa ei ole perusteita katsoa, että hankinta-asioita koskevien valituslupahakemusten ja valitusten käsittelyaika keskimäärin ylittäisi oikeudenkäynnin joutuisuudelta vaaditut edellytykset. Oman kysymyksensä muodostaa kuitenkin se, olisiko oikeudenkäynnissä näiltä osin kuitenkin tehostamisen varaa. Tätä kysymystä tarkastellaan seuraavassa yhtäältä valituslupaedellytysten ja toisaalta tätä koskevan päätöksentekomenettelyn kannalta. Pääasiaratkaisua koskevan menettelyn osalta asiassa viitataan niihin yleisempiinkin hallintoprosessuaalisiin kysymyksiin, joita on käsitelty edellä markkinaoikeuden kohdalla.

## 4.2 Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmän kehittäminen

Hallintoprosessilain voimaantulon myötä valituslupaa lähtökohtaisesti edellytetään valitettaessa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkeimman hallinto-oikeuden aseman kehittäminen valituslupatuomioistuimena on mahdollistanut sen, että ylin hallintotuomioistuin voi toimia – samalla tavoin kuin korkein oikeus yleisen lainkäytön puolella – hallintoa ja hallintolainkäyttöä linjaratkaisuin ohjaavana

---

<sup>251</sup> Ks. HE 108/2016 vp s. 288.

tuomioistuimena.<sup>252</sup> Järjestelmän laajentamisessa on kiinnitetty huomiota muun muassa valitusasioiden käsittelyn tehostamisen tarpeeseen, asioiden merkittävyyteen ja laatuun sekä siihen, miten yksityisen oikeusturva toteutuu hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa (ml. oikaisuvaatimusjärjestelmän kehityksen merkitys).<sup>253</sup>

Valituslupajärjestelmän omaksumista julkisissa hankinnoissa on tarkasteltu lähemmin edellä luvussa 2.2.2. Kehitystä ovat tukeneet muun muassa hankinto-oikaisun käyttöönotto ja markkinaoikeuden vahva asema hankintavalituksia käsittelevänä erityistuomioistuimena samoin kuin hankintavalitusten kiireellistä käsittelyä painottavat seikat.<sup>254</sup> Kehittämistoimet liittyvät siten hallinnon oikeussuojajärjestelmän laajempiin kehittämislinjauksiin.

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt valituslupasääntelyä poissuljettuna silloinkaan, kun kysymys on hallinnollisista sanktiotyypisistä seuraamuksista.<sup>255</sup> Valiokunta ei ole kuitenkaan pitänyt valituslupaa mahdollisena, kun markkinaoikeus määrää ensimmäisenä päätöksentekoaasteena julkiseen hankintaan liittyvän seuraamusmaksun ja korkein hallinto-oikeus toimii asiassa ensimmäisenä ja ainoana muutoksenhakuasteena.<sup>256</sup> Seuraamusmaksu muodostaa siten poikkeuksen valituslupajärjestelmän käytössä, mitä voidaan perustella oikeusturvanäkökohdilla.

## 4.3 Valituslupaperusteet

Hallintoprosessilain 111 §:ssä säädetään valitusluvan myöntämisen perusteista seuraavasti:

### **HOL 111 §**

#### **Valitusluvan myöntämisen perusteet**

Valituslupa on myönnettävä, jos:

<sup>252</sup> Ks. PeVL 29/2017 vp s. 2 ja PeVL 50/2018 vp s. 5. Ks. myös Mäenpää 2019 s. 25 ja KHO:n julkilausuma 2018.

<sup>253</sup> Ks. PeVL 33/2012 vp, PeVL 55/2014 vp, PeVL 29/2017 vp sekä PeVL 50/2018 vp.

<sup>254</sup> Käsittelyluvan yhteydessä valituslupaa perusteltiin aikoinaan myös hankinta-asioiden luonteella. Tuolloin todettiin, että hankinta-asiat koskevat ensisijaisesti hankintamenettelyyn osallistuvien taloudellisia etuja. Ks. PeVL 35/2009 vp s. 3.

<sup>255</sup> Ks. Mäenpää 2019 s. 134.

<sup>256</sup> Ks. PeVL 49/2016 vp s. 4 ja HE 210/2020 vp s. 138–139. Ks. myös Halila ym. 2018 s. 227–228.

1. lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
2. asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
3. valituslupan myöntämiseen on muu painava syy.

Korkein hallinto-oikeus voi myöntää valituslupan myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallintotuomioistuimen päätöksestä.

Hallintolainkäytön yleisten lupaperusteiden tausta on vero-oikeudessa, mutta niillä on yhtäläisyyksiä myös korkeimman oikeuden valituslupaperusteiden kanssa. Ennakko-päätösperuste ja muu painava syy -peruste on tarkoitettu samanlaisiksi kuin korkeimmassa oikeudessa. Sen sijaan hallintoprosessilain ilmeinen virhe -peruste tähtää siihen, ettei voimaan jäisi selviä virheitä, kun taas korkeimmassa oikeudessa käytössä oleva purkuperuste on luonteeltaan rajatumpi.<sup>257</sup> Päätöksessä olevan virheen korjaamiskynnys on korkeimmassa hallinto-oikeudessa siten matalammalla kuin korkeimmassa oikeudessa. Edelleen hallintoprosessilain mukaan lupa on myönnettävä sitä koskevan edellytyksen täytyessä, miltä osin tilanne myös eroaa korkeimmassa oikeudessa käytössä olevasta sääntelystä (valituslupa "voidaan" myöntää, OK 30:3).

Yleisesti arvioiden korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden lupajärjestelmät näyttäisivät toimivan varsin saman tyyppiseltä pohjalta. Lainsäädännöllisistä yhtäläisyyksistä huolimatta järjestelmien toiminnalliset lähtökohdat eroavat kuitenkin toisistaan. Korkeimman oikeuden harkintavalta on lupajärjestelmän luonteen vuoksi suurempi kuin korkeimman hallinto-oikeuden, jonka velvollisuutta luvan myöntämiseen voidaan viime kädessä perustella oikeusturvasyillä ja hallinnon lainalaisuusperiaatteesta ilmenevillä seikoilla.<sup>258</sup> Hallintolainkäytön valituslupainstituutiossa onkin samansuuntaisia piirteitä kuin korkeimman oikeuden muutoksenhakulupajärjestelmässä vuotta 1980 edeltäneenä aikana. Ylimpien tuomioistuinten lupajärjestelmien eroilla on siten taustansa ja syynsä. Nykyisestä näkökulmasta katsottuna viimekätiset reunaehdot asettaa se, että korkein oikeus toimii kolmiasteisessa ja korkein hallinto-oikeus kaksiasteisessa lainkäyttöjärjestelmässä.<sup>259</sup>

<sup>257</sup> Ks. tarkemmin Halila, DL 2018 s. 979.

<sup>258</sup> Ks. PeVL 50/2018 vp s. 5, jossa korostetaan sitä, että hallinto-oikeudellisessa valituslupajärjestelmässä on vahvasti mukana oikeusturvaelementti.

<sup>259</sup> Ks. tarkemmin Halila, DL 2013 s. 979 ja 984.

Valituslupaperusteissa voi olla eroja eri hallinnonalojen sääntelyssä. Esimerkiksi ulkomaalaislaissa (301/2004) on omaa sääntelyään valituslupaperusteista. Ulkomaalaislain 196 §:n (1022/2018) 3 momentin mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Valituslupaperusteet ovat siten ulkomaalaislaissa tiukemmat kuin hallintoprosessilain yleissääntelyssä. Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt aikoinaan huomiota lupaperusteiden tiukentamiseen, mutta asia on tullut nyttemmin esille lakivaliokunnassa muutoksenhakijan oikeusturvaa koskevana kysymyksenä.<sup>260</sup> Kyseinen esimerkki osoittaa, millaisia oikeusturvaongelmia syntyy, kun erityislainsäädännössä ryhdytään kaventamaan hallintolainkäytön yleisiä valituslupaperusteita. Keskustelua voidaan toki käydä siitä, olisiko hankinta-asioiden lupaperusteissa täsmentämisen varaa. Tässä selvityksessä valituslupaperusteiden täsmentämistä erityissääntelyssä ei kuitenkaan esitetä syistä, jotka on mainittu edellä korkeimman hallinto-oikeuden ja korkeimman oikeuden lupajärjestelmiä vertailtaessa.

## 4.4 Valituslupaa koskeva päätöksentekomenettely

Korkeimman hallinto-oikeuden edustajat ovat laatineet kaavion valituslupaa ja valitusta koskevasta päätöksentekomenettelystä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kaavio on tämän selvityksen liitteenä.

Kaaviosta käy ilmi, ettei korkeimmassa hallinto-oikeudessa tehdä eri päätöstä (väli-päätöstä) valitusluvan myöntämisestä, vaan päätös annetaan vasta pääasiaratkaisun yhteydessä. Useat hankintayksiköt ja asiamiehet pitivät tätä epäkohtana. Niinpä yleisesti sai kannatusta se, että valitusluvan myöntämisestä päätettäisiin erikseen samalla tavoin, kuin on käytäntönä korkeimmassa oikeudessa. Tämä olisi edellä mainittujen tahojen mukaan omiaan selkeyttämään ja porrastamaan lupa-asiaa koskevaa

<sup>260</sup> Ks. PeVL 24/2016 vp ja LaVM 11/2021. Lakivaliokunta on todennut, että edellytys "erityisen painavasta syystä" asettaa valituslupakynnyksen liian korkealle ja siten heikentää turvapaikan hakijoiden oikeusturvaa. Erityissäännöstä ei ole pidetty perusteltuna myöskään yhdenvertaisuusnäkökulmasta, koska se poikkeaa yleisistä säännöksistä. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että valituslupakynnykseen liittyviä kysymyksiä ja mahdollisia tarkistustarpeita jatkossa arvioidaan.

päätöksentekoa ja antamaan asian etenemisestä informaatiota esimerkiksi hankintapäätöksen täytäntöönpanon kannalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden 19.11.2020 asettama työryhmä on valmistellut PL 99 §:n 2 momentin mukaisen esityksen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä hallintotuomioistuinten koskevien ratkaisukokoonpanosäännösten muuttamiseksi. Työryhmän mietinnössä on todettu esillä olevan kysymyksen osalta seuraavaa (s. 10–11):

Valituslupahakemuksen vireilletulon jälkeen notaari tutkii, että prosessinedellytykset täyttyvät ja huolehtii tarvittavien täydennysten pyytämisestä. Tämän jälkeen asia siirtyy esittelijälle, joka pääsääntöisesti valmistelee asian suoraan ilman kuulemisia kolmen ja ulkomaalaislain 6 luvussa tarkoitetuissa turvapaikka-asioissa kahden jäsenen kokoonpanon istuntoon. Tässä istunnossa voidaan päättää, ettei asiassa myönnetä valituslupaa. Mikäli valituslupan epäminen ei vaikuta selvältä, asian käsittelyä lykätään ja siinä suoritetaan väli-toimet. Valituslupaa käsittelevä kokoonpano ei yleensä päättää luvan myöntämisestä.

Valituslupan myöntäminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa tapahtuu säännönmukaisesti viiden jäsenen kokoonpanossa samassa yhteydessä kuin asia ratkaistaan. Valituslupakokoonpano ei näin ollen sido korkeimman hallinto-oikeuden harkintaa sen suhteen, onko asia tutkittava. Valituslupakokoonpanon ratkaisu merkitsee lähinnä asian käsittelyyn liittyvää seulontaa. Valituslupahakemusta ratkaistaessa tutkitaan vain se, onko asiassa lain mukaisia valituslupaperusteita. Lupaperusteista tärkein on ennakkopäätöksen tarve. Valituslupa tulee lisäksi myöntää ilmeisen virheen tai muun painavan syyn perusteella. Valituslupa-asia tutkinnan kohteena ei varsinaisesti ole se, onko hallintotuomioistuimen ratkaisu oikea. Korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehdään käytännössä runsaasti valituslupahakemuksia, joiden osalta on aivan ilmeistä, että valituslupan myöntämisen edellytykset eivät täyty.

Pääsääntöisesti valituslupahakemusta ja valitusta koskeva asia siirretään väli-toimien jälkeen käsiteltäväksi viiden jäsenen kokoonpanossa. Mikäli väli-toimien jälkeen vaikuttaa kuitenkin siltä, ettei asiassa ole valituslupan myöntämisen edellytyksiä, asia on mahdollista käsitellä uudelleen ja ratkaista kahden tai kolmen jäsenen kokoonpanossa. Valituslupa myönnetään yleensä samassa yhteydessä, kun päätetään pääasian ratkaisusta. Valituslupa myönnetään ja valitus ratkaistaan samalla päätöksellä viiden jäsenen kokoonpanossa.

Edellä oleva selvitys antaa havainnollisen kuvan valituslupaprosessista korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Se, ettei valituslupan myöntämistä päätetä erikseen korkeimman oikeuden tapaan, jättää korkeimmalle hallinto-oikeudelle tätä koskevaa ja hallintolainkäyttöasioissa tarvittavaa harkinnanvaraa vielä siinä vaiheessa, kun valitusasia on ratkaistavana istunnossa. Kuulemisen ajoittamisessa on myös vaadittavaa joustonvaraa kunkin asian erityispiirteiden pohjalta. Valituslupamenettelyn voi kaiken kaikkiaan arvioida muodostavan varsin tehokkaan seulontajärjestelmän ja tehostavan siten oikeudenkäyntiä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Siksi tässä selvityksessä ei esitetä sellaisia periaatteellisia muutoksia korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmään kuin hankintayksiköiden ja asiamiesten kuulemisten yhteydessä on tuotu esille.

Osa lupahakemuksista hylätään edellä esitetyn mukaisesti ilman kuulemisia ja osassa suoritetaan kuulemiset ennen kuin valituslupahakemus tulee istunnossa käsiteltäväksi. Tehokkuusnäkökulmasta katsottuna merkitystä on näin ollen sillä, missä määrin julkisia hankintoja koskevia valituslupa-asioita voidaan ratkaista suoraan ilman varsinaisen selvitysmenettelyn käynnistämistä. Valituslupamenettelyn onkin tärkeä toimia niin, että valitusten seulonta tapahtuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen tehokkaasti.

Valituslupajärjestelmän käyttöönotolla on ollut tärkeä merkitys julkisia hankintoja koskevan oikeussuojajärjestelmän kehittämisessä kokonaisuutena. Korkein hallinto-oikeus suorittaa tässä järjestelmässä asian käsittelyyn liittyvää seulontaa, jolloin se voi keskittyä tehokkaasti lupakynnyksen ylittävien asioiden ratkaisemiseen. Valituslupamenettelyn onkin tärkeä toimia niin, että valitusten seulonta tapahtuu mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja oikeusturvanäkökohdat huomioon ottaen tehokkaasti. Tuomioistuimen prosessinjohtoon ja sisäisiin menettelytapoihin on siksi tärkeä kiinnittää jatkuvaa huomiota.

## Lähteet

### Kirjallisuus ja virallislähteet

Aer, Janne: Vaatimusten perustelut hallintoprosessissa. Defensor Legis 2008, s. 759–773.

Bogdanowicz, Piotr – Hartung, Wojciech – Szymańska, Anna: Functioning of legal protection measures in EU countries. Key conclusions. Warsaw 2017 (Bogdanowicz ym. 2017).

Danelius, Hans: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Stockholm 2015 (Danelius 2015).

Eskola, Salla – Kiviniemi, Eeva – Krakau, Tarja – Ruohoniemi, Erkki: Julkiset hankinnat. Helsinki 2017 (Eskola ym. 2017).

von Essen, Ulrik: Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar. Stockholm 2017 (von Essen 2017).

Halila, Leena: Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista. Vammala 2000 (Halila 2000).

Halila, Leena: Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. Defensor Legis 2013, s. 967–984.

Halila, Leena – Aer, Janne: Oikaisumenettely hallinnossa. Helsinki 2014 (Halila – Aer 2014).

Halila, Leena – Lankinen, Veronica – Nilsson, Annika: Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie. TemaNord 2018:511 (Halila ym. 2018).

Hallberg, Pekka – Ignatius, Pirkko – Kanninen, Heikki: Hallintolainkäyttölaki. Jyväskylä 1997 (Hallberg ym. 1997).

Hankintaprosessien virheet markkinaoikeudessa 2017–2019. Vanhoista virheistä on opittu. Julkisten hankintojen neuvontayksikön selvitys. Helsinki 2020.

HE 154/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista ja laiksi kilpailuneuvostosta annetun lain muuttamisesta.



HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 243/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kilpailunrajoituksista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 105/2001 vp Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 50/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista.

HE 233/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 190/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

HE 88/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kilpailulaiksi.

HE 85/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 124/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 230/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

HE 29/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinmaksulaiksi sekä laeiksi hallinto-oikeuslain 12 a §:n ja riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 28 §:n muuttamisesta.

HE 108/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 210/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain muuttamisesta.

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu: Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Helsinki 2017 (Hirvelä – Heikkilä 2017).

KHO 1/2009: Oikeusturvan todellisuus. Pyramiditutkimus hallintolainkäytön vaikuttavuudesta. KHO:n tutkimusjulkaisuja.

Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle muutoksenhakumenettelyjä julkisten hankintojen alalla koskevien direktiivien 89/665/ETY ja 92/13/ETY, sellaisina kuin ne ovat muutettuina direktiivillä 2007/66/EY, tehokkuudesta. Bryssel 24.1.2017 COM (2017) 28 final (komission kertomus 2017).

Koulu, Riikka: Videoneuvottelu rajat ylittävässä oikeudenkäynnissä. Sähköisen oikeudenkäynnin nousu. Helsinki 2010.

LaVM 18/2018 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 11/2021 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä n:o 247/2020 vp laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta.

Linna, Tuula: Sustainability ja prosessit – kestävä siviiliprosessioikeutta? Lakimies 2018, s. s. 651–676.

Merikoski, V.: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. Vammala 1968 (Merikoski 1968).

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. Oikeuden perusteokset. Helsinki 2018 (Mäenpää 2018).

Mäenpää, Olli: Oikeudenkäynti hallintoasioissa. Hallintoprosessioikeuden perusteet. Helsinki 2019 (Mäenpää 2019).

Nenonen, Anne: Oikeussuoja hankintalakien ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. Helsinki 2014 (Nenonen 2014).

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2016 (Ojanen 2016).

OM 2003:3: Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean mietintö. Oikeusministeriö 2003.

OM 2004:1: Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan tai alueiden kehittämisen kannalta merkittävissä asioissa. Oikeusministeriö 2004.

OM 2006:21: Oikeussuojakeinot oikeudenkäynnin viivästymistä vastaan. Oikeusministeriö 2006.

OM 2007:2: Oikeudenkäynnin kokonaiskeston lyhentäminen. Oikeusministeriö 2007.

OM 2008:6: Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistaminen. Työryhmän periaatemietintö. Oikeusministeriö 2008.

OM 6/2010: Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän kehittäminen. Työryhmän loppumietintö. Oikeusministeriö 2010.

OM 16/2013: Oikeudenhoidon uudistamisohjelma vuosille 2013–2025. Oikeusministeriö 2013.

OM 39/2017: Oikeusprosessien keventäminen. Oikeusministeriö 2017.

Opas tuomioistuimille etäyhteyksien käyttöön oikeudenkäynnissä. Tuomioistuinvirasto 2020.

Pekkala, Elise – Pohjonen, Mika – Huikko, Katariina – Ukkola, Markus: Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot. Helsinki 2019 (Pekkala ym. 2019).

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti: Euroopan ihmis-oikeussopimus. Helsinki 2018 (Pellonpää ym. 2018).

PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 15/2000 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 35/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 105/2001 vp markkinaoikeuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:ot 28/2003 vp ja 151/2003 vp ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 2/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 233/2008 vp laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 35/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 190/2009 vp laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkina-oikeuslain muuttamisesta.

PeVL 40/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 88/2010 vp kilpailulaiksi.

PeVL 51/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 181/2010 vp laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta.

PeVL 33/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 124/2012 vp markkina-oikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 29/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 131/2014 vp valtion talous-arvioksi vuodelle 2015.

PeVL 55/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 230/2014 vp eräiden hallin-toasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta.

PeVL 24/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 32/2016 vp laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 49/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 108/2016 vp hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 29/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 43/2017 vp eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi.

PeVL 50/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 29/2018 vp laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Pikkujämsä, Mikko: Asianajajan ajatuksia hallintoprosessista. Defensor Legis 2014, s. 881–894.

Pohjolainen, Teuvo – Tarukannel, Veijo: Oikeusturvan vai tuottavuuden tehostaminen hallintolainkäytössä. Defensor Legis 2006, s. 971–985.

Salmela, Jukka-Pekka: Markkinaoikeuden käsittelyaikojen lyhentäminen julkisia hankintoja koskevissa valitusasioissa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Kilpailukyky 6/2015 (Salmela 2015).

Saukko, Petri: Prosessiasetelmat ja kontradiktorisuus hallintoprosessissa. Defensor Legis 2020, s. 324–342.

Schabas, William A.: The European Convention on Human Rights. Oxford 2015 (Schabas 2015).

Siitari-Vanne, Eija: Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmä – eurooppalainen prosessi suomalaisen hallintolainkäytön perinnemaisemassa. Teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpään 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010, s. 443–457 (Siitari-Vanne 2010).

Siitari, Eija: Hallintopäätösten valituskelpoisuudesta – tehtävänä tunnistaa oikeussuojatarpeet. Edilex 2014 (Siitari 2014).

SOU 2013:12: Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Stockholm 2013.

SOU 2015:12: Överprövning av upphandlingsmål m.m. Betänkande av Överprövningsutredningen. Stockholm 2015.

SOU 2018:44: Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblare upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. Betänkande av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler. Stockholm 2018.

TaVM 5/2009 vp. Talousvaliokunnan mietintö Valtioneuvoston selonteosta 7/2008 vp hankintalakiuudistuksesta.

Ukkola, Markus: Julkisten hankintojen sisältövaatimuksista valittaminen. Edilex 2018 (Ukkola 2018).

Ukkola, Markus: Julkisia hankintoja koskevien asioiden oikeussuojamenettelyt osana hallintolainkäyttöä. Edilex 2019 (Ukkola 2019).

## Oikeustapaukset

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)**

Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta (21.2.1975, A 18)

Zimmermann ja Steiner v. Sveitsi (13.7.1983, A 66)

Ashingdane v. Yhdistynyt Kuningaskunta (28.5.1985, A 93)

Dombo Beheer B.V. v. Alankomaat (27.10.1993, A 274)

Hokkanen v. Suomi (23.9.1994, A 299-A)

Nideröst-Huber v. Sveitsi (18.2.1997)

Janosevic v. Ruotsi (23.7.2002)

Ruoho v. Suomi (13.12.2005)

Jussila v. Suomi (23.11.2006)

Steininger v. Itävalta (17.7.2012)

Kolegovy v. Venäjä (1.6.2012)

### **Unionin tuomioistuin (EUT)**

C-185/97, Coote v Granada Hospitality , ECLI:EU:C:1998:424

C-81/98, Alcatel Austria and Others, ECLI: EU:C:1999:534

C-315/01, GAT, ECLI:EU:C:2003:360

C-21/03 ja C-34/03, Fabricom, ECLI:EU:C:2005:127

C-26/03, Stadt Halle and RPL Lochau, ECLI:EU:C:2005:5

C-199/11, Otis and Others, ECLI: EU: C: 2012:684

C-61/14, Orizzonte Salute, ECLI:EU:C:2015:655

C-620/17, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, ECLI:EU: C:2019: 630

### **Korkein hallinto-oikeus**

KHO 2014:129

KHO 2017:12

KHO 2018:27

KHO 2018:75

KHO 2018:146

### **Internetlähteet**

<https://www.markkinaoikeus.fi/fi/index/ajankohtaista/vuositilastot.html> (MAO:n vuositilastot 25.7.2021) (luettu 15.8.2021).

<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/klagenaevnet-for-udbud/aarsberetninger> (Tanskan valituslautakunnan vuosikertomus 2019) (luettu 30.6.2021)

<https://www.rahandusministeerium.ee/en/objectivesactivities/public-procurement-policy/public-procurement-review-committee> (Viron muutoksenhakujärjestelmä) (luettu 30.6.2021)

[Utkast till lagrådsremiss En effektivare överprövning av offentliga upphandlingar \(regeringen.se\)](https://www.regeringen.se) (Finansdepartementet 2020) (luettu 29.7.2021)

[https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/Xzvj7H9gH/Julkilausuma\\_juhlataysistunto\\_SU.pdf](https://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/Xzvj7H9gH/Julkilausuma_juhlataysistunto_SU.pdf) (KHO:n julkilausuma 2018) (luettu 12.8.2021)

**Asettamispäätös**

5.2.2021

**Selvityshenkilön asettaminen selvittämään julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkiä käsittelyaikoja**

Valtiovarainministeriö on kutsunut professori emerita Leena Halilan selvittämään julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkiä käsittelyaikoja.

**Toimikausi**

Selvityshenkilöhankkeen toimikausi on 9.2.-30.6.2021.

**Tausta**

Valtiovarainministeriö asetti 5.9.2019 yhteistyössä Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa Vaikuttavat julkiset hankinnat -toimenpideohjelman, Hankinta-Suomen. Toimenpideohjelman ensimmäisenä toimenpiteenä oli valmistella ensimmäinen yhteinen kansallinen julkisten hankintojen strategia. Se lanseerattiin 9.9.2020 Kuntamarkkinoilla.

Strategian valmisteluprosessin aikana useissa keskusteluissa nousivat esiin julkisia hankintoja koskevat valitusprosessit ja niiden pitkä kesto hankinta-asioita käsittelevässä erityistuomioistuimessa, markkinaoikeudessa, sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämä on koettu ongelmaksi, joka aiheuttaa tehottomuutta julkisissa hankintaprosesseissa, hankintasopimusten toteuttamisessa ja julkisten palveluiden järjestämisessä niin hankintayksiköiden kuin tarjoajienkin näkökulmasta. Kansallisen julkisten hankintojen strategian ensivaiheen toimeenpanon kuvauksessa on toimenpiteeksi tunnistettu tarve tehdä selvitys julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkistä käsittelyajoista.

**Selvityksen tehtävät**

Selvityksen kohteena ovat julkisia hankintoja koskevien valitusten pitkät käsittelyajat. Julkisia hankintoja koskevat valitukset käsittelee markkinaoikeus erityistuomioistuinena. Jatkovalitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttää valituslupaa. Selvityksen tavoitteena on selvittää valitusprosessien keston kokonaissyitä ja saada ehdotuksia siihen, miten julkisia hankintoja koskevia valitusprosesseja tai niiden käsittelyaikoja voitaisiin lyhentää niin markkinaoikeudessa kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Selvitys kohdistuu erityisesti siihen, onko valitusten käsittelyä mahdollista tehostaa esimerkiksi säätämällä julkisia hankintoja koskevalle asiaryhmälle määräaikoja tai käsittelyn kiireellisyysvaatimuksia. Tällaista selvitystä ei Suomessa ole aiemmin tehty.



Selvityshenkilön tehtävänä on selvittää julkisia hankintoja koskevan valitusjärjestelmän rakenteeseen liittyvät mahdolliset ongelmakohtat, valitusprosessin sisäinen kulku tuomioistuimissa sekä suorittaa vertailua muihin asiaryhmiin ja prosessilajeihin. Selvitettäviä kysymyksiä ovat ainakin:

- Muodostavatko jotkin perustuslakiin tai perus- tai ihmisoikeuksiin liittyvät tekijät esteen määräaika säännöksen tai kiireellisyysvaatimuksen asettamiselle hankinta-asioille tai joihinkin oikeusturvan kannalta keskeisimpiin osa-alueisiin?
- Miten Euroopan unionin tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö vaikuttaa asian arvioimiseen?
- Miten yleishallintoprosessuaaliset kuulemis- ja selvittämissäännöt rajaavat tapoja prosessin nopeuttamiselle?
- Mitkä edellä mainituista mahdollisista rajoituksista kohdistuvat juuri tuomioistuintoimintaan, erotuksena esimerkiksi muissa jäsenmaissa, kuten Tanskassa tai Virossa, käytössä olevista muutoksenhakulautakunnista, joihin ei täysimääräisesti sovelleta tuomioistuintoimintaa ohjaavia sääntöjä? Vai onko näissä tosiasiallisia eroja?

Julkisten hankintojen oikeussuojajärjestelmän uudistamista pohtinut työryhmä (ns. JUHO-työryhmä) totesi periaatemietinnössään vuonna 2010 mm. seuraavaa: *"Työryhmässä on tuotu esille eräitä käsittelyn tehostamisvaihtoehtoja, joilla markkinaoikeuden käsittelyä lyhennettäisiin ajallisesti. Nämä vaihtoehdot ovat olleet markkinaoikeuden lausuntomenettelyn rajoittaminen sekä käsittelyajan asettaminen markkinaoikeuden käsittelylle. Työryhmä toteaa, että tämän tyyppiset rajoitukset ovat hyvin ongelmallisia perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen kannalta sekä suhteessa perustuslaissa muutoin taattuun tuomioistuinten riippumattomuuteen. Lausuntomenettelyn rajoittaminen esimerkiksi säätämällä siitä, kuinka monta kertaa markkinaoikeus voisi pyytää lausuntoja tai vastineita, merkitsisi puuttumista tuomioistuimen ratkaisutoimintaan ja hallintolainkäyttölain 33 §:ssä tarkoitettuun selvittämismääräaikaan. Samalla tavoin vaikuttaisi myös se, että tuomioistuimelle säädettäisiin ratkaisuaika."*

Tätä taustaa vasten peilaten selvityshenkilön tulee selvittää asiaa mm. seuraavien kysymysten kautta:

- Mitkä mahdollisuudet markkinaoikeudella on johtaa julkisten hankintojen asiaryhmään kuuluvan asian käsittelyprosessia ja mahdollisesti rajata sitä? Miten uusi laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa on vaikuttanut näihin mahdollisuuksiin?
- Mitkä tekijät ovat mahdollistaneet määräaikoja koskevien erityissäännösten säätämisen tietyissä markkinoiden toimintaa koskevien lakien muutoksenhakusäännöissä?
- Miten hankinta-asiat eroavat markkinaoikeuden muista asiaryhmistä esimerkiksi prosessisääntöjensä ja prosessin etenemisen, määränsä, keskimääräisen käsittelyaikansa ja yhteiskunnallisen merkittävyytensä osalta (esim. potilasturvallisuus, subjektiivisiin oikeuksiin perustuvat palvelut, kansallinen turvallisuus ja huoltovarmuus, suuri euromääräinen arvo)? Onko näistä syistä tiettyihin tärkeimpiin hankinta-asioihin syytä ulottaa kiireellisyysvaatimus tai määräaika vaatimus?

- Ovatko markkinaoikeuden resurssit kunnossa ja pitäisikö hankinta-asioissa ko. tuomioistuimeen luoda erillinen osasto?

## Organisointi

Selvityshenkilöiksi kutsutaan professori emerita Leena Halila ajalle 8.2.-30.6.2021.

Selvitystyötä ohjaa Hankinta-Suomi -ohjelmanjohto valtiovarainministeriöstä ja Kuntaliitosta. Selvitystyön etenemiselle laaditaan työsuunnitelma ja tarkempi aikataulutus yhteistyössä ohjelmajohtajan kanssa. Työn tukemiseksi perustetaan taustaryhmä. Selvitystyön aikana kuullaan keskeisiä sidosryhmiä.

Valtiovarainministeriössä selvitystehtävän yhteyshenkilö ja vastuuhenkilö on finanssineuvos Tarja Sinivuori-Boldt (puh. 029 553 0433) [Tarja.Sinivuori-Boldt@vm.fi](mailto:Tarja.Sinivuori-Boldt@vm.fi)

## Kustannukset ja rahoitus

Toimeksiantaja valtiovarainministeriö toimii selvityksen rahoittajana. Selvitystyön kustannukset maksetaan momentilta 28.70.05.

## Allekirjoitukset

Helsingissä, 9.2. 2021

Valtiovarainministeriö

  
Sirpa Paatero, Kuntaministeri

  
Juha Sarkio,  
Osastopäällikkö,  
Ylijohtaja

## Jakelu

Selvityshenkilö Leena Halila  
Valtiovarainministeriö  
Suomen Kuntaliitto ry

## Tiedoksi

Oikeusministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Markkinaoikeus

Korkein hallinto-oikeus  
Tuomioistuinvirasto  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Hansel





VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**VALTIOVARAINMINISTERIÖ**  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
[vm.fi](http://vm.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-514-8 (pdf)

Syyskuu 2021